

# **Organisasie-innovasie vir Omgewingsbestuur**

Willie Ward



Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes vir die graad van  
Magister in die Ekonomiese en Bestuurswetenskappe aan die Universiteit van  
Stellenbosch

Studieleier:

Professor JJ Müller

DESEMBER 2002

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie  
oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige  
ander universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

**Handtekening:**

**Datum:**

## Opsomming

Die kompleksiteit van omgewingprobleme en die vereistes wat dit stel aan organisasies om op 'n deelnemende wyse in 'n multivlak en multi-rolspeler konteks geïntegreerde bestuursuitkomst te bewerkstellig, het die fokus op die soeke na nuwe innoverende organisasievorme laat val. Organisasies het bepaalde strukturele eienskappe in terme van kompleksiteit, formalisasie en (de)sentralisasie wat grootliks aanpas by hulle kernbedrywighede en die eksterne omstandighede waarin hulle hulself bevind. Die tradisionele burokrasie as organisasievorm is 'n rigiede en hiërargiese sisteem wat geskoei is op sentrale besluitneming, formele reëls en komplekse bestuurstelsels. Met die koms van postmodernisme het die beperkinge van die reuse burokrasieë aan die lig gekom en is daar, regoor die wêreld, 'n proses aan die gang gesit wat talle organisasies in platter, minder formele en losser strukture verander.

In die studie is ondersoek ingestel tot watter mate organisasies in die veld van volhoubare omgewingsbestuur by die nuwe realiteite aanpas en met nuwe innoverende organisasievorme eksperimenteer. *Greenpeace*, as internasionale omgewingsorganisasie, 'n *Verteenwoordigde Forum* as Agenda 21-tipe institusionele meganisme vir belangegroepe in die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsprosesse op plaaslike regeringsvlak, en *Wateropvanggebied-bestuursagentskappe* as organisatoriese institusionele vorm vir die geïntegreerde bestuur van alle aspekte wat met waterhulpbronne te make het, is as gevallestudies ontleed.

Die gevallestudies bevestig die toenemende voorkoms en aanwending van multivlak netwerk-tipe organisasievorme op die gebied van natuurlike hulpbronbestuur wat die klem laat val op 'n samebindende visie, konsensus-soekende prosesse en vennootskapsvorming. Die opkoms van die netwerkorganisasie met sy voordele sowel as die potensiële probleme, word ten slotte in 'n toekomsblik beskou.

## Summary

The complexity of environmental problems and the demands that these make on organisations to create integrated management outcomes in a participative way in a multilevel context with many role-players, have highlighted the search for new innovative organisational forms. Organisations have specific structural characteristics with regard to complexity, formalisation and (de)centralisation, that correspond with their core activities and their external circumstances. The traditional bureaucracy, as an organisational structure, is a rigid and hierarchical system that is based on formal rules, complex management systems and centralised decision-making. The spread of postmodernism highlighted the restrictions of bureaucracies and started a process, throughout the world, that is transforming organisations into flatter, less formal structures.

The focus of this study was to determine to which extent organisations in the field of sustainable development adapt to new realities and experiment with innovative organisational forms. *Greenpeace*, as an international environmental organisation, a *Representative Forum*, as an Agenda 21 type institutional mechanism for interest groups in the integrated development planning processes at local government level, and *Water Catchment Management Agencies*, as organisational institutional form for the integrated management of all aspects with regard to water resources, were analysed as case studies.

The case studies confirm the increase in and application of multilevel network type organisational forms in the field of natural resources management. It highlights a common vision, processes that work towards reaching consensus and the forming of partnerships. The rise of the network organisation, its advantages and potential problems, are finally discussed with a view to the future.



Ek, Anita van Zyl, verklaar hiermee dat ek in my hoedanigheid as redakteur verantwoordelik was vir die taalkundige versorging van hierdie verhandeling.



<b>Inhoudsopgawe</b>	<b>Bladsy</b>
<b>Hoofstuk 1: Inleiding</b>	
1.1 Inleiding	1
1.2 Globale transformasie	1
1.2.1 Transformasie	2
1.2.2 Die idee van 'n globale kultuur	2
1.2.3 Veranderinge in Westerse samelewingstrukture	3
1.2.4 Rationele vorme van gesag en gesagstrukture	5
1.2.5 Die dualistiese aard van globalisering	5
1.2.6 Plaaslike hantering van globalisering	6
1.2.7 Globale bewuswording	7
1.2.8 Beperkinge op geïntegreerde bestuur	9
1.2.8.1 Die kompleksiteit van omgewingsprobleme	9
1.2.8.2 Die mislukking van die beheer- en- kontrole- bestuurstyl	12
1.2.8.3 Die mislukking van beleidsintegrasie	13
1.2.8.4 Die administratiewe val	13
1.2.8.5 Die mislukking van vertikale integrasie	14
1.2.8.6 Tekorte aan belonings in burokrasieë	14
1.2.8.7 Te veel vertrouwe in institusionele hervorming	14
1.2.8.8 Versuim om te leer uit ervaring	15
1.2.8.9 Versuim om bestuursprosesse te konfronteer	15
1.2.8.10 Tegnologie en plaaslike bestuur	15

1.3	Navorsingsmetodologie en organisasie van inhoud	16
1.4	Samevatting	17

## **Hoofstuk 2: Die post-burokratiese organisasie**

2.1	Inleiding	18
2.1.1	Menslike hulpbronne	19
2.1.2	Verandering in die aard van organisasies	20
2.1.3	Die wetenskaplike revolusie	21
2.1.4	Die verhouding van die hiërargie tot gelykheid	22
2.1.5	Wat is post- burokrasie?	23
2.1.6	Wat is 'n organisasie?	24
2.1.7	Die organisasie van die toekoms: die huidige debat	26
2.1.7.1	Die organisasie as organisme	27
2.1.7.2	Die organisasie as holografiese sisteem	29
2.1.7.3	Die grenslose organisasie	30
2.1.7.4	Die adhokrasie	32
2.1.7.5	Die sirkelvormige organisasie	34
2.1.7.6	Die hervormbare organisasie	36
2.1.7.7	Die netwerkorganisasie	39
2.3	Samevatting	40

## **Hoofstuk 3: Organisasie-ontwerp**

3.1	Inleiding	42
3.1.1	Agtergrond tot organisasie - ontwerp	42
3.2	Determinante van organisasiestruktuur	45

3.2.1	Strategie	46
3.2.2	Grootte van organisasie	47
3.2.3	Tegnologie	46
3.2.4	Omgewing	48
3.3	Organisasie-ontwerp	49
3.3.1	Sentralisasie	52
3.3.1	Formalisasie	53
3.3.3	Kompleksiteit	53
3.4	Samevatting	56

#### **Hoofstuk 4: Gevallestudies**

4.1	Inleiding	58
4.2	Greenpeace: Internasionale omgewingsorganisasie	59
4.2.1	Inleiding	59
4.2.2	Strukturele dimensies van Greenpeace	60
4.3	Verteenwoordigende Forum: volhoubare ontwikkeling gebaseer op Plaaslike Agenda 21	69
4.3.1	Inleiding	69
4.4	Wateropvangsgebied-bestuursagentskappe	84
4.4.1	Inleiding en konteks	84
4.4.2	Proses van vestiging en evolusie	85
4.5	Evaluasie	92

#### **Hoofstuk 5: Toekomsblik: Organisasie-innovasie vir Omgewingsbestuur**

5.1	Inleiding	94
-----	-----------	----



5.2	Die opkoms van die netwerkorganisasie	94
5.3	Waar laat dit ons ?	102
5.4	Geïntegreerde raamwerk vir organisasie-ontwerp	104
5.5	Gevolgtrekking	106
5.6	Samevatting	107

<b>Hoofstuk 6 Slotbeskouing</b>	108
---------------------------------	-----

<b>Hoofstuk 7 Bronnelys</b>	112
-----------------------------	-----

**Lys van Figure in numeriese volgorde:**

Figuur 1	46
Figuur 2	48
Figuur 3	51
Figuur 4	55
Figuur 5	70
Figuur 6	77
Figuur 7	78
Figuur 8	80
Figuur 9	81
Figuur 10	83
Figuur 11	85
Figuur 12	86
Figuur 13	92
Figuur 14	102
Figuur 15	104

## **Hoofstuk 1: Makro-perspektief**

### **1.1 Inleiding**

Hierdie tesis doen verslag van 'n ondersoek na die ontwikkeling, aanpasbaarheid en effektiwiteit van bepaalde organisasiestrukture. Eerstens bied dit 'n oorsig oor 'n verskeidenheid bestuurstrukture wat binne die afgelope aantal dekades in sosiale, ekonomiese en omgewingsraamwerke ontwikkel en gebruik is. Tweedens doen dit verslag oor gevallestudies van organisasiestrukture wat binne huidige omgewingsbestuursraamwerke ontwikkel is en effektief funksioneer. Derdens word deduktief gewerk om die inligting wat die gevallestudies bied te verbind met algemene inligting oor organisasiestruktuur.

Die doel van hierdie navorsing is om eers na te gaan watter organisasiestrukture in 'n postmoderne, snel globaliserende wêreld ontwikkel het, en om dan spesifiek vas te stel watter van die verskeidenheid strukture binne die huidige omgewingsraamwerk resultate lewer wat vir die betrokkenes bevredigend en volhoubaar is. Die vraag ontstaan of hedendaagse organisasies te midde van burokratiese strukture, innoverende strukturele aanpassings kan maak. Die navorsing probeer om die vraag te beantwoord.

Die insig wat hierdie studie bied, sou 'n basis kon vorm vir verdere navorsing. Die moontlikheid kan dan oorweeg word om aspekte van organisasiestruktuur wat in omgewingsbestuur goed funksioneer, kreatief aan te pas om binne ander tipes organisasies ook goeie resultate te lewer.

## **1.2 Globale transformasie**

As agtergrond vir hierdie studie gee die navorser 'n kort uiteensetting van relevante aspekte van die begrip 'globalisering'. Verwysings na 'n 'globale kultuur', 'globale omgewing', 'globale instellings', 'globale perspektief' en dergelike, kom gereeld voor in literatuur oor sowel organisasiestruktuur as omgewingsbestuur.

### **1.2.1 Transformasie**

Die Westerse samelewing word dikwels van ander samelewings onderskei op grond van die vermoë wat dit ontwikkel het om idees van ander beskawings uit ander wêrelddele te assimileer en dit so te inkorporeer in Westerse kultuur. Omgekeerd is Westerse idees dikwels in kontak met ander kultuurgroepe na daardie groepe 'uitgevoer'. Kolonialisasie en die strewe na handel het byvoorbeeld verseker dat Westerse instellings op allerlei vlakke (bv. sosiaal, opvoedkundig, ekonomies en ook op omgewingsvlak) na ander wêrelddele uitgedra word, gevestig word en derhalwe globaal gereproduseer word. Dit word wyd aanvaar dat die wêreld se eerste werklik globale kultuur sy basis in die Westerse kultuur, benadering en wêreldbeeld gevind het. In sommige gevalle was die interaksie sodanig dat die Weste tegnologie van 'n nie-Westerse land gekry en dit later in 'n aangepaste vorm aan die land van herkoms terugverkoop het, soos in die geval van buskruit aan China.

### **1.2.2 Die idee van 'n globale kultuur**

Die Weste se dominasie na die Europese Renaissance op sowel morele as praktiese gebiede het daartoe gelei dat baie van hulle instellings en gebruike vir hulle 'n standaard van beskawing geword het wat selfs ná kolonialisasie normatief gebly het en die grondslag gevorm het vir vandag se globale omgewing. Die verspreiding van tipiese aspekte van Westerse kultuur oor tyd en ruimte het nie net 'n globale



kultuur help skep nie, maar ook 'n raamwerk van denke help vorm waarbinne mense in sosiale interaksie hulself geroetineerd rig op die globale eerder as die plaaslike perspektief.

Die idee van 'n globale kultuur wat gedeel word deur mense op verskillende plekke met verskillende agtergronde, is versterk sedert die ontwikkeling en voortdurende verbetering van onmiddellike kommunikasie. Globale instellings word gekenmerk deur die manier waarop hulle kulturele insette van 'n magtige, omvattende Westerse beskawing assimileer en versprei. Nogtans is daar geen waarborg dat die globale kultuur ononderbroke deur Westerse skeppers daarvan beheer sal word nie. Die rede hiervoor is onder andere juis dat so 'n kultuur grootliks afhanklik is van globale deelname. Hierdie deelname van meer as net Westerse vennote bied 'n sleutel tot begrip van onlangse en eietydse veranderinge in die sosio-ekonomiese struktuur en organisasiestruktuur van die Weste. (Spybey, 1996:173)

### **1.2.3 Veranderinge in Westerse samelewingstrukture**

As veranderinge in Westerse samelewingstrukture verband hou met globalisering, moet die Weste se verhouding met die res van die wêreld nagegaan word. Terme soos post-kapitalisme, post-industrialisasie en postmodernisme funksioneer dikwels binne verduidelikings van resente veranderinge in die Westerse samelewings. *Post-kapitalisme* verwys na 'n tipe struktuur wat tot stand kom aan die einde van georganiseerde kapitalisme. Dit word gekenmerk deur die ontbinding van streng klasseverhoudinge in die Weste, die vestiging van 'n 'nuwe internasionale verdeling van arbeid' en die verkryging van werksgeleenthede in groot industrieë met internasionale vertakkinge deur mense van verskeie geografiese areas. So is nywerhede byvoorbeeld in Asië en Suid-Amerika gevestig wat 'n oorsprong in die

Weste het. Plaaslike arbeiders is aangestel binne 'n werkomgewing wat volgens Westerse sisteme georganiseer is (Spybey, 1996:174).

*Post-industrialisasie* is 'n relatief omstrede term wat gebruik word om te verwys na die verplasing van sekere industriële aktiwiteite van die Weste na ander wêrelddele. Dit word deur sommige gesien as 'n teken van die einde van georganiseerde kapitalisme omdat die Weste binne so 'n struktuur nie meer die werkwinkel van die wêreld is waar grondstowwe wat elders bekom is, verwerk word nie. Waar industrieë verskuif word na die plekke wat die grondstowwe en arbeid voorsien, kan die Westerse 'skeppers' nie sonder meer beheer hou oor wat nou 'n 'globale ekonomie' geword het nie.

Dit is ontoereikend om globale veranderinge suiwer in terme van die ekonomiese inhoud daarvan te analiseer. *Postmodernisme* is 'n term wat 'n belangrike teenvoeter hiervoor artikuleer. Dit verwys na veranderinge in 'n hele reeks instellings waarbinne die Weste die voorsprong wat dit as eerste 'moderne kultuur' gehad het, verloor. Modernisasie was 'n toestand wat deur die Weste geskep is, en verseker het dat hulle hulself herhaaldelik en etnosentries as die meerdere skets. Vooruitgang is gedefinieer as verbeterde wetenskaplike en tegnologiese prosesse waarin mense eindelose vertroue kon stel. Die film *Apollo 13* wat in die sewentigerjare afspeel, illustreer die blindelinge vertroue in tegnologie treffend. Dit beeld die skok uit van mense wat glo dat hulle die mees gevorderde tegnologie reeds bemeester het – daar is geen krisis wat hulle nie kan hanteer nie. En dan word hulle vertroue geskud. Die film kan gelees word as 'n metafoor vir breër vraagstukke en onsekerhede aangaande modernisasie. Dit is by hierdie vrae oor die grense van wat mense kan beheer dat postmodernisme in spel kom. Die moontlikheid van verskillende



perspektiewe, verskillende soorte oplossings, vae grense tussen goed en kwaad, reg en verkeerd en gelyktydige aanvaarding van teenoorgestelde standpunte, word ernstig oorweeg.

#### **1.2.4 Rasionele vorme van gesag en gesagstrukture**

In ortodokse sosiologiese perspektiewe vind 'n mens 'n skuif na rasionaliteit. Daar word verwys na wettige rasionele vorme van mag en gesag wat voorkeur kry bo tradisionele of charismatiese gesagstrukture. Dit is tekenend van die triomf van modernisme oor tradisie. Volgens Talcott Parsons en Max Weber (Spybey, 1996:174) word spesifieke plaaslike patrone aangepas om patrone wat elders goed gebruik word, te akkommodeer. Dit bring 'n proses van universalisering mee.

Ortodokse modernistiese teorie het nie in ag geneem dat die proses van universalisering nie passief is nie. Waar Westerse instellings elders gevestig word, reproduseer deelnemers dit aktief en in die proses vind 'n mate van *vertaling* plaas. Wanneer een gemeenskap organisasiestrukture van 'n ander oorneem, is dit dus 'n aktiewe proses wat nie sonder meer dupliseer is nie, maar wat nuwe idees en gebruike vanuit 'n eie perspektief vertolk. Na so 'n aktiewe universaliseringsproses word verwys as die *partikularisering van die universalistiese*. Westerse instellings materialiseer nie in 'n vakuum in ander kulture nie. Hulle word gereproduceer deur aktiewe, denkende mense wat ook 'n eie bydrae lewer (Spybey, 1996:174).

#### **1.2.5 Die dualistiese aard van globalisering**

Robertson beskryf die dualistiese aard van globalisering deur te verwys na die interaksie tussen twee prosesse, naamlik universalisering en partikularisering (spesifisiteit) (Robertson, 1992:100). Soos reeds genoem, word Westerse instellings

in die proses van universalisering geassimileer in ander kulture deur spesifieke prosesse eiesoortig aan wat in daardie gemeenskap *partikulier* is. 'n Mens vind dus 'n plaaslike *vertaling* van die algemene proses.

Maniere waarop taal gebruik word en geleidelik ontwikkel, illustreer hierdie proses goed. Met Engels as taal van globale kommunikasie, het ander tale binne hulle eie struktuur en idioom iets van Engels geassimileer. Nederlands gebruik byvoorbeeld in die kontekste van handel en informasietegnologie Engelse terme wat in klank en spelling by die Nederlandse taalstruktuur aangepas is. Omgekeerd is standaard-Engels vandag 'n taal gevorm uit dekades se internasionale kontak, met leksikale en grammatikale vorme wat spore dra van onder andere die geskiedenis van kolonialisasie.

#### **1.2.6 Plaaslike hantering van globalisering**

Die belangrike punt hier is dat Westerse geuniversaliseerde modernisme en lokale *vertaling* daarvan in die globaliseringsproses 'n groter effek het as plaaslike kulturele veranderinge. Westerse kapitalisme het alle vlakke van kultuur in die kleiner wordende wêreld aangeraak, insluitende ekonomiese en politieke kultuur. Dit raak nie net uitgesoekte groepe soos die ekonome in 'n bepaalde samelewing nie, maar almal wat ekonomies aktief is of deur ekonomiese aktiwiteit geraak word.

Japan bied 'n interessante voorbeeld hiervan in die manier waarop Westerse instellings in dié land geassimileer is. Aanvanklik was Japan onwillig om deel te neem aan Westerse handel en daar was weerstand teen die gevoel dat hulle onder dwang geplaas word. Mettertyd het hulle egter begin deelneem aan die aktiwiteite van globale instellings en 'n sukses daarvan gemaak. Hulle het Westerse modernisasie in hulle eie konteks *vertaal* en dit met buitengewone vaardigheid



onafhanklik begin aanwend. Japan word dus gereken as 'n goeie voorbeeld van 'n self-moderniserende samelewing.

Dié gemeenskap het gedurende die vroeë 20ste eeu 'n proses van modernisering ondergaan in staatsbou, nasiebou, gedeeltelike sosiale emansipasie en veral in snelle industrialisasie. Japan het Westerse produksiemetodes geneem, hulle eie kulturele hulpbronne daarin aangewend en hulleself tot 'n dominante krag in wêreldproduksie ontwikkel. Hulle het die 'American dream' as 't ware *vertaal* om 'n Japanse weergawe daarvan te skep: die verhaal van die ontwikkeling van Toyota kan vergelyk word met die verhaal van Ford se ontwerp en produksie van motors aan die begin van die 20ste eeu. Die punt wat Spybey (1996:176) hiermee illustreer, is dat so te sê alle transformasie van sosiale organisasie, insluitende formele organisasies en werkorganiserings, teen die einde van die 20ste eeu bereik is in die globale konteks. Die term *globalisering* verwys in hierdie verband na institusionalisering in die kontemporêre periode van laat modernisme.

### **1.2.7 Globale bewuswording**

Robertson (1992:58-60) verwys na 'n verhoogde globale bewussyn wat in die laat 1960's ontwikkel het as uitvloeisel van 'n oorgangsfase wat gekenmerk is deur onsekerheid. Kyk 'n mens na die historiese ontwikkeling van die huidige omstandighede wat 'n hoë graad van globale kompleksiteit en densiteit vertoon, is die transformasie na globale patrone gedurende die sestigerjare opvallend. Globale sisteme is nie net die uitkoms van prosesse van intersamelewingskakeling nie. Hulle oorsprong is meer kompleks. Net so is globale kultuur meer as slegs die som van al die dele waaruit dit ontwikkel het (McDonald en Thorpe, 1998:4-7).

Sosiale organisasie in alle vorme bestaan uit die institutionalisering van patrone van sosiale interaksie. Verandering vind binne hierdie konteks plaas deur vestigingsprosesse van mense. Terselfdertyd vind dit plaas teen 'n agtergrond van invloede wat nie deurgaans deel is van plaaslike sosiale interaksies nie; daar is in globale samelewings al hoe meer globale instellings wat 'n gemeenskap se lokale karakter beïnvloed. Sosiale organisering kan slegs plaasvind deur die interaksie van mense wat die geïnternaliseerde patrone reproduseer en hulle eie unieke ervarings van sosiale instellings hierby voeg (Spybey, 1996:176).

Dit skep die omstandighede vir sosiale interaksie wat in die roetine van die daaglikse lewe selde bewustelik waargeneem word. Die individu se ervaring van sosiale instellings sluit toenemend globale invloede in; deur interpenetrasie van universalistiese en partikuliere invloede word perspekties en ervaringswêreld gevorm wat funksioneer in losse netwerke. Sodra mense deur massakommunikasie en globale informasiesisteme daarvan bewus word dat sosiale instellings deur tyd en ruimte gereproduseer word, assimileer hulle dié kennis in hulle ervaringsveld. Dit word dan vir die individu onmoontlik om sonder globale invloede deel te neem aan sosiale interaksie. Ons gaan voort met ons dagtaak met beelde van die plaaslike sowel as meer globale instellings in ons bewussyn (Spybey, 1996:177).

Giddens (1990:188) gaan verder wanneer hy klem daarop lê dat globaliseringsprosesse, hoewel moeilik om te beheer, steeds die gevolg van menslike aksies is:

' ..... a runaway engine of enormous power which, collectively as human beings we can drive to some extent but which also threaten to rush out of our control and which would render itself asunder. The juggernaut



crushes those who resist it, and while it sometimes seems to have a steady path, there are times when it veers away erratically in directions we cannot foresee. The ride is by no means wholly unpleasant or unrewarding, it can often be exhilarating and charged with hopeful anticipation. But so long as the institutions of modernity endure, we shall never be able to control completely, either the path or the pace of the journey. In turn we shall never be able to feel entirely secure, because the terrain across which it runs is fraught with risks of high consequence. Feelings of ontological security and existing anxiety will coexist in ambivalence'.

#### **1.2.8 Beperkinge op geïntegreerde bestuur**

Daar is sekere generiese beperkinge op die ontwikkeling van suksesvolle, innoverende, geïntegreerde omgewingsbestuur. Die doel van die bespreking is om die beperkinge te ondersoek en om sodoende die konteks vir die opvolgende hoofstukke teen die agtergrond van die globale perspektief te bepaal, sowel as om te kyk na die beperkinge wat op tradisionele organisasiestrukture geplaas word.

##### **1.2.8.1 Die kompleksiteit van omgewingsprobleme**

Nog 'n dimensie van globalisering wat teen die einde van die 20ste eeu merkbaar geword het, is die onbegrensbaarheid van die natuurlike omgewing en die hoeveelheid skade wat daarin aangerig is as gevolg van die globalisering van produksie. Gedurende die 20ste eeu is die beginsels van massadeelname deur die Westerse ideaal na die nuwe wêreld gebring deur die institusionalisering van massaproduksie en -verbruik, aangehelp deur massakommunikasie. Dit het ontstaan in die VSA, maar het vandaar op 'n globale skaal ontwikkel. Verbruik vind op



ongelyke basis regoor die wêreld plaas, maar die uiteinde van geglobaliseerde massaverbruik is uitgebreide uitputting van natuurlike hulpbronne, besoedeling van die atmosfeer en die skepping van 'n afvalverwerkingsstelsel wat verdere omgewingskade tot gevolg het (Papadakis, 1996:67).

Die negatiewe impak van massaproduksie en -verbruik het, soos in die geval van die skade aan die osoonlaag, globaal 'n negatiewe effek op alle gemeenskappe en individue, al is die effek nie volkome eweredig versprei nie. Dit word wyd erken, selfs in interregeringskringe soos die Earth Summit by Rio de Janeiro in 1992, dat ekonomiese groei en verdere uitbreiding van produksie- en verbruikspatrone, sekere perke het (Carley en Christie, 2000:27). Die probleem is dat dié perke die materiële basis bedreig waarop die globale intersamelewingsstelsel gebou is, veral in tye van ekonomiese resessie. Vanuit 'n globale perspektief is dit moeilik om huidige swaar verbruikers in die Weste en in Oos-Asië te oortuig van die perke op verbruik van omgewingsbronne. Terselfdertyd is dit moeilik om armer lande in die wêreld wat jaloers strewende na dieselfde vlakke van verbruik, te oortuig van die behoefte aan verbruiksinkorting. Die negatiewe aspekte van globalisering word daagliks deur mense ingedra in hulle roetines van reproduksie en sosiale organisering en instellings. Met beelde van globale besoedeling en teen die agtergrond van ander globale invloede, gaan ons aan met ons daaglikse lewens (Spybey, 1996:183).

Gedurende die afgelope twee dekades is mense se ekonomiese belange toenemend beïnvloed deur onsekerhede oor die natuurlike omgewing. Die Groen-beweging het geïnternaliseer gewerk met 'n toenemend globale visie (Esty, 1994:78-79). Die verskeie bedreigings vir die omgewing is inherent globale gevare wat die toekoms van die planeet en die lewe daarop bedreig. Wanneer daar gepraat word oor globale

transformasie is die natuurlike omgewing waarskynlik een van die beste voorbeelde. Daar is min dinge wat meer globaal van aard is as die gevolge van besoedeling. Besorgdheid oor die omgewing handel oor die ontginning van natuurlike materiaal, die verwerking daarvan, die verbruik van die voltooide produk en uiteindelik die verwerking van afval. Dié fases van kommoditeitsverwerking vorm die aktiwiteite van die transnasionale korporasies in die globale ekonomie. Die kern van die kwessie is die onsekerheid wat oor moderniteit self begin ontstaan het. Dit wat aanvanklik deur tegnologiese produksie soveel belofte getoon het, bedreig nou die omgewing waarin ons almal leef. Vrees oor die gevolge van omgewingsuitbuiting het geïnstitusionaliseer deel van ons lewens geword. Dit vorm deel van hoe ons as mense op 'n daaglikse basis die samelewing reproduseer. Die verbandhoudende transformasies in sosiale organisering mag moontlik nie genoeg wees om omgewingsbewustes te bevredig nie, maar het wel 'n kenmerk geword van die laat 20ste eeu.

'... there is no 'natural habitat', in the sense of a terrestrial ecosystem that has evolved without the presence of a human element. There is only the choice between different methods and forms of human involvement in the habitat'.

(T Simonson en E Barbier in Carley en Christie: 2000)

'n Aanhaling van Richard Neville beskryf die denkraamwerk die beste:

'I have seen the best minds of my generation destroyed by capitalism; ...No longer starving, hysterical, naked but partly, Prozac-fed, Armani-clad, dragging themselves through neon shopping malls at dawn looking for a cashflow fix... WHO know in their hearts of this hellshock, yes, these



best minds of my generation, who control and mould the global brainbox and cannot bear to recognise the most obvious connections between what they do and don't and the destiny of this toxic orb.'

(Richard Neville in Carley en Christie, 2000:82)

Die komplekse aard van die omgewingsprobleme en die denkraamwerke wat dit veroorsaak vereis amper 'n omgewingsbestuursisteem wat net so kompleks is. Die gelyke kompleksiteit van omgewingsprobleme en organisasies wat dit probeer beveg word later in Hoofstuk 4 in die gevallestudies oor die bestuur van wateropvangsgebiede uitgebeeld. Die kompleksiteit kan nie met gewone, eenvoudige metodes van oorsaak en gevolg opgelos word nie. Eenvoudige oplossings, wat berus op statiese organisasievorme met formele bestuursbenaderings deur een of twee agentskappe is minder effektief as 'n netwerkbenadering wat geleidelik opbou tot 'n vennootskap tussen deelhouers. Die benadering word later in meer besonderhede bespreek.

#### **1.2.8.2 Die mislukking van die beheer-en-kontrole-bestuurstyl**

Effektiewe burokrasieë is 'n voorvereiste vir bestuur en ontwikkeling in die openbare sektor. Administratiewe hervorming is die globale doelwit van die meeste burokrasieë. Dit bly egter 'n ontwykende doelwit. Met die koms van meer komplekse sosiale probleme het die probleem vererger. Tipiese beheer-en-kontrole-organisasies kan net nie meer in die private sektor responsief en innoverend genoeg wees om kompetend te wees nie. Carley en Christie (2000:146) formuleer dit as volg:

'...succesfully developing a high performing organisation requires that senior managers overcome commonly-held misconceptions and lead a change process that blends top-down with bottom-up initiatives'

Met dit in gedagte stel die meeste analiste alternatiewe, losser, taakgeoriënteerde bestuurstrukture voor. Hierdie strukture kom in alle groottes en tipes voor, van multidissiplinêre projekspanne, interorganisasie-benaderings en parallelle organisasies tot burokrasieë. Die snelle omgewingsveranderinge onderstreep die belangrikheid van institusionele ontwerp wat op die veranderinge moet reageer. Soos wat die gevallestudies in Hoofstuk 4 sal aantoon, is die informele organisasie, wat moontlik deel kan vorm van 'n wyer netwerk, 'n uitstekende meganisme om vanaf spesifieke omgewingstake na die breër take van volhoubare ontwikkeling te beweeg.

#### **1.2.8.3 Die mislukking van beleidsintegrasie**

In openbare bestuur het beleidsraamwerke altyd 'n belangrike rol om te speel. Een van die grootste probleme is dat daar verskillende beleidsraamwerke bestaan met relatief lae horisontale integrasie. Veral in die omgewingsbestuursveld kan verskillende beleidsraamwerke 'n negatiewe impak op mekaar hê. Beleid wat meer werkseleenthede deur nywerheidsontwikkeling propageer, kan 'n direkte impak op die omgewing hê en omgewingsbeleid teenwerk. Die wyse waarop regerings georganiseer is lei tot hoogs kompartementeel denke en die beleid wat daarop volg kan moontlik 'n negatiewe uitwerking op mekaar hê (Carley en Christie, 2000:150-160).

#### **1.2.8.4 Die administratiewe val**

Komplekse probleme soos woestynvorming word in die owerheidskonteks op 'n ongeïntegreerde wyse aangespreek deur verskillende sektorale departemente. Die sektorale probleemoplossingstrukture is wel soms goed toegerus vir eenvoudige meer spesifieke sektorale probleme maar nie vir komplekse probleme wat meer

sistemies van aard is nie. Die probleem word vererger deur skenkers wat op dieselfde burokratiese, ongeïntegreerde wyse teweerk gaan met hulle skenkings (Carley en Christie, 2000:150).

#### **1.2.8.5 Die mislukking van vertikale integrasie**

Groot gapings bestaan soms tussen die beleidsvlak en die grondvlak waar mense die beleid moet interpreteer. Een van die grootste uitdagings vir volhoubare ontwikkeling is om grondvlakaktiwiteite op die omgewing en sosiale probleme te fokus. Sentrale beleidbepalers in veral groot burokrasieë het nie veel sukses in hul pogings om meer responsief te wees teenoor grondvlakprobleme nie. Dit word vererger deur gapings wat bestaan tussen die private en openbare sektore wat betref verskille in doelwitte en organisasiekultuur (Carley en Christie, 2000:150).

#### **1.2.8.6 Tekort aan belonings in burokrasieë**

In die meeste ontwikkelende lande is die burokrasie verantwoordelik vir die bestuur van die omgewing. Die mense wat op laer vlakke in so 'n burokrasie werk, het nie veel motivering om innoverend te dink nie. Die direkteure verdien meestal groot salarisse, terwyl die res van die werknemers se salarisse gewoonlik nie markverwant is nie. Dit lei daartoe dat die mense met die meeste talent die staatsdiens verlaat. Omgewingsbestuur word dus meestal oorgelaat aan burokratiese strukture wat die kapasiteit verloor het om responsief en kreatief te werk (Carley en Christie, 2000:150).

#### **1.2.8.7 Te veel vertroue in institusionele hervorming**

Dit is 'n wanopvatting om te dink dat omgewingsprobleme aangespreek kan word deur slegs institusionele hervorming teweeg te bring. Deur slegs 'n nuwe ministerie of



departement te skep word die bestaande ongeïntegreerde werking van burokrasieë bloot vererger en word die werklike behoeftes vir intersektorale beplanning nie raakgesien nie.

#### **1.2.8.8 Versuim om te leer uit ervaring**

Monitering en evaluasie word nie op kreatiewe wyses aangepak in tradisionele burokrasieë nie. Dit veroorsaak dat projekte en programme nie geëvalueer word met die doelwit om verbeterings en verhoogde prestasie teweeg te bring nie. Omgewingsbestuur vereis mense en projekte wat aanpasbaar en responsief is en dit kan net bereik word as die sisteme waarbinne dit werk opgestel word vir aktiewe leer (Carley en Christie, 2000:150).

#### **1.2.8.9 Versuim om bestuurprosesse te konfronteer**

Die besluitnemingsprosesse is 'n werklike probleem in die tradisionele burokrasie. Die politici en amptenare is meestal so verweef in 'n strategiese politieke spel dat niemand daaraan dink om werklike hervormings aan te bring nie. Verkiesings en die soeke na politieke wins veroorsaak soveel verlore tyd en amptenare wat veg vir hul eie oorlewing dat effektiewe bestuursprosesse omgewingsbestuur bemoeilik, veral op plaaslike owerheidsvlak. Politieke sisteme veroorsaak dus soms grys areas waar korrupsie en wanbestuur nie bestry kan word nie omdat dit so wydverspreid voorkom (Carley en Christie, 2000:152).

#### **1.2.8.10 Tegnologie en plaaslike bestuur**

Soos reeds genoem kan globalisering 'n geweldige impak op plaaslike prosesse hê. Westerse industriële prosesse en tegnologie kan historiese en inheemse omgewingsbestuursvaardighede en sosiale en kulturele beheerstrukture ondermyn.

Alle tegnologie het nie noodwendig 'n negatiewe impak op die omgewing nie. Die evaluasie van tegnologie word belangrik, veral as daar gestrewe word na die regte integrasie van plaaslike en Westerse tegnologie in omgewingsbestuur (Carley en Christie, 2000:153).

### **1.3 Navorsingsmetodologie en organisasie van inhoud**

Die doel van die tesis is om deur middel van 'n deduktiewe benadering te beweeg van 'n teoretiese onderbou en veralgemeende beginsels na die praktyk van organisasie-innovasie in die plaaslike konteks. Dit sal die konteks bied vir die finale hoofstuk waar sekere opmerkings gemaak gaan word ten opsigte van organisasie-innovasie.

Die benadering poog om probleemoplossend van aard te wees, hoewel daar oor die algemeen beskrywend-ondersoekend te werk gegaan word. Teen die agtergrond van algemene globaliseringsprosesse sal hierdie tesis verskillende organisasiestrukture ondersoek wat in 'n onontwykbaar geglobaliseerde samelewing ontwikkel het en op verskeie vlakke funksioneer.

Hoofstuk 2 gee 'n uiteensetting van die teorie van die post-burokratiese organisasie. Daar sal gekyk word na die term *burokrasie*, na wat bedoel word met die term *post-burokrasie*, en na bestaande strukturele innovasie in 'n post-burokratiese samelewing. Die netwerkorganisasie en ander organisasievorme as voorbeelde van eietydse innovasie van organisasiestruktuur sal bespreek word. Dit is 'n analise wat moontlik in die lig van die organisasies wat bestudeer is, effektief kan wees in analoë strukture. Breë tendense wat hierdie organisasiestrukture kenmerk sal uitgelig en verduidelik word.

Hoofstuk 3 gee 'n uiteensetting van die teorie onderliggend aan organisasie-ontwerp. Dié teorie word veral met die hulp van strukturele dimensies inherent aan organisasie-ontwerp as studieveld toegelig. Die dimensies heet *sentralisasie*, *formalisasie* en *kompleksiteit*. Die oop sisteem en die funksionering daarvan word kortliks bespreek as belangrike aanvulling tot die strukturele dimensies.

Hoofstuk 4 bied 'n bespreking van spesifieke gevallestudies wat nie net post-burokratiese organisasies en organisasie-ontwerp toelig nie, maar wat ook prosesse van partikularisering van globale patrone duidelik maak. Hierdie gevallestudies bied nie slegs materiaal wat die teorie toelig nie, maar ook prestasies en gebreke uitwys, asook die noodsaaklikheid van lokale aanpassings beklemtoon.

In Hoofstuk 5 word spesifiek gefokus op die toekoms van organisasie-innovasie. Hier word ook voorstelle gemaak vir moontlike toepassing van die bevindinge en vir verdere studie wat die nut van die bevindinge sal verhoog.

#### **1.4 Samevatting**

Die makro-perspektief van 'n globale wêreldorde wat toegespits is op die verhoging van die mens se lewenstandaard, bied die raamwerk vir die tesis. Om die studie van die organisasie as 'n vorm van sosiale organisasie in 'n snel veranderende wêreld prakties te maak op mikrovlak, is die deduktiewe uitdaging wat gevolg word in die tesis. Die onderwerp is deurgaans organisasie-ontwerp en alle teorieë en gevallestudies ondersoek dit. Die aanbevelings wat gemaak word in Hoofstuk 5 vloei logies uit die gevallestudies en die voorafgaande teoretiese bespreking.



## Hoofstuk 2: Die post-burokratiese organisasie

### 2.1 Inleiding

Wanneer die proses van *vertaling* in die individuele daaglikse lewende gebruik word om die alledaagse globale te vertolk, is dit duidelik dat die persoon ook besig is om veranderinge in die omgewing rondom hom/haar te *vertaal* en te interpreteer. Dit is nie verbasend dat hierdie *vertalingsproses* ingebring word in die strukturering van organisasies nie. In hierdie hoofstuk word die vertalingsproses waarvan in Hoofstuk 1 gepraat word meer spesifiek vanuit 'n organisasiestruktuurperspektief benader. Die makrobeeld wat geskets is, begin reeds meer fokus op spesifieke tendense rondom organisasiewetenskap.

Volgens die sosiale aanpassingsteorie ondergaan organisasies radikale transformasie wanneer die ou organisasie-model die organisasie nie meer toelaat om by te bly by die eise van 'n dramaties veranderende omgewing nie. Sommige organisasies probeer te midde van ernstige teenstrydighede tussen eise van die omgewing en kapasiteite van die organisasie klein inkrementele veranderinge aanbring terwyl hulle basies die grondslag van die organisasie behou. Op 'n gegewe moment, wanneer oorhandiging aan nuwe bestuur ter sprake is, mag dit blyk dat slegs radikale verandering in die organisasie wye, paradigmatbrekende verandering kan meebring. Kritici van die gevestigde vorm van burokrasie was veral op humanistiese gronde vir bykans die hele voorafgaande eeu aktief. Plaaslike *vertaling* van die globale waarborg egter nie die totstandkoming van 'n effektiewe organisasie nie. Die soeke na 'n ideale tipe organisasie moet gegrond wees op die ontwikkeling

van pragmatiese noodsaaklike besigheidsredes wat die wese van organisasies radikaal kan verander (Heckscher en Applegate, 1994:5).

Soos reeds beskryf in die gedeelte oor globalisering, het die wêreld vinnige veranderinge ondergaan. Informasietegnologie het kommunikasie globaal radikaal verander. Afstand en tyd het meer relatief geword. Net soos informasietegnologie die grense tussen organisasies radikaal verander het, het dit ook grense binne organisasies verander. Organisasies installeer gesofistikeerde informasie- en kommunikasiesisteme wat die potensiaal het om almal binne die organisasie te verbind met 'n algemene bron van organisasiegeheue en ten volle verdeelde netwerke van verhoudings. Dit het tot gevolg dat die rigiede mure rondom organisasievlakke en -funksies afgebreek word. Verder word daar deur middel van draagbare tegnologie 'n nuwe soort mobiele werker geskep. (Heckscher en Applegate, 1994:6).

Die hoofstuk probeer om die verandeeringe in die aard van organisasies te beskryf deur te verwys na sekere navorsing rondom sogenaamde post-burokratiese organisasies wat as nuwe organisasie vorme vir die toekoms voorgelê word.

### **2.1.1 Menslike hulpbronne**

Wat menslike hulpbronne betref, was daar ook dramatiese veranderinge. In die verlede het die hiërargie 'n duidelike loopbaan en konkrete verwagtinge vir werknemers op alle organisasievlakke geskep. Dit is fundamenteel deel van die burokrasie dat die organisasie diegene sal beloon wat hulle formele verpligtinge aan die organisasie nakom soos uitgestip in geskrewe beleidsdokumente, posbeskrywings en evalueringsvorme. Dit is deel van die verbintenis wat



organisasies met die individu aangaan om sy/haar lojaliteit en samewerking te verseker: 'Ons sal vir jou sorg as jy gedoen het wat ons gevra het'. Gedurende die 1980's is dié verbintenis in vele organisasies verbreek omdat almal probeer herstruktureer het sodat hulle die snel veranderende kompeterende omgewing kon verwerk. Drastiese vermindering van personeel en hiërargiese vlakke het die beroepsrigting vir die oorblywende werkers verander in die sin dat daar nie meer 'n duidelike pad vir bevordering binne organisasies bestaan nie. Lae moraal en afname in lojaliteit was tipies van personeel (werkers) binne organisasies wat die onsekere 1980's oorleef het. Die gepaardgaande vermeerdering van tydelike werkers het ook bygedra tot die veranderinge in lojaliteit en verbintenis tot organisasies (Grey en Garsten, 2001:229-230).

### **2.1.2 Veranderinge in die aard van organisasies**

Veranderinge in die aard van organisatoriese werk het nuwe eise gestel aan die opleiding en vaardigheidsvlakke van werkers op alle vlakke in die organisasie. Die ander groot verandering wat begin plaasvind het, is die poel waaruit werkers getrek word. Tradisioneel in Suid-Afrika en ook ander lande het organisasies hul werkers, veral op bestuursvlak, uit die bevoorregte bevolkingsgroepe getrek. Vandag is daar 'n toenemende persentasie vroulike en swart werkers wat organisasies noodsaak om nuwe benaderings te volg en positiewe diversiteit tot gevolg het. Uit die ekologie weet ons dat daar 'n verband bestaan tussen diversiteit en veerkragtigheid. Groter diversiteit behoort 'n organisasie meer veerkragtig te maak en sodoende in te staat stel om groter veranderinge te oorleef. In die 1990's het die besef ontstaan dat daar selfs meer radikale veranderinge gaan kom. Vir die meeste organisasies in die VSA en Wes-Europa het dit duidelik geword dat ten spyte van hul herstruktureringsoogings, hulle steeds genoodsaak word om vinniger te reageer om



selfs hoër kwaliteitsprodukte en dienste teen laer kostes te lewer. Tegnologie en die veranderende arbeidsmag het toenemend nuwe organisasie-inisiatiewe vereis. Deur vlakke van bestuur te verminder en die spanwydte van beheer te verhoog het mense begin bekommerd raak dat daar geen kontrole meer bestaan nie. Die hiërargie is tot die maksimum gebruik en sommige van die fundamentele boustene van die burokrasie is verbreek. In die proses het 'n nuwe organisasie-model begin ontstaan (Heckscher en Applegate, 1994:8).

### **2.1.3 Die wetenskaplike revolusie**

Thomas Kuhn (Heckscher en Applegate, 1994:5-9) se analise van wetenskaplike revolusie stel voor dat 'n krisis 'n vereiste is vir die ontstaan van 'n nuwe teorie. Wanneer mense gekonfronteer word met 'n krisis sal hulle nie noodwendig die bestaande paradigma verwerp nie. Hulle sal eerder probeer om die nuwe inligting in die konteks van hulle bestaande teorieë te verstaan. Hulle probeer inkrementele veranderinge maak aan hul teorieë wat oor tyd die basiese boustene van die paradigma laat vervaag. Op 'n sekere moment word totale rekonstruksie van fundamentele beginsels 'n vereiste. Gedurende die transformasieproses is daar gereeld 'n oorvleueling tussen die probleme wat deur beide die ou én die nuwe paradigma opgelos kan word. Dit maak egter nie saak watter paradigma gebruik word om 'n probleem op te los nie; wat wel belangrik is, is dat daar 'n definitiewe verskil is in die tipe oplossings wat gebruik word.

Die vraag is nou: is daar so 'n krisis? Word die huidige organisatoriese paradigma bevraagteken en moet dit bevraagteken word? Wat wel duidelik blyk, is dat wetenskaplike denke vooruitgegaan word deur praktyk. Die resultaat hiervan is dat die aard van empiriese bewyse berus op die algemene patrone van oplossings wat

organisasies aangeneem het in hul pogings om die probleme en krisis wat elke organisasie bedreig, te verwerk (Heckscher en Applegate, 1994:8; Stringer, 2000:70-73).

Dit is problematies om blindelings na 'n nuwe post-burokratiese organisasie te kyk as die oplossing vir die snel veranderende wêreld. Daar bestaan sekere belangrike debatte oor hierdie kwessie. Die eerste moontlike debat of vraagstuk is of dit hier gaan om gebeurlikheidsbenadering of evolusionêre ontwikkeling. Die gebeurlikheidsbenadering sien die post-burokratiese vorm as nuttig in sekere omgewings, maar nie in ander nie. Daarteenoor sien die evolusionêre benadering die post-burokratiese benadering as meer aanpasbaar en daarom oor die algemeen meer aanvaarbaar. Die gebeurlikheidsbenaderings sou voorstel dat die burokrasie gewoonlik beter werk in stabiele, eenvoudige omgewings, terwyl die meer organiese organisasiestruktuur beter werk in omstandighede van hoër kompleksiteit en snelle verandering. Die implikasie hier is dat meer organiese organisasiestrukture nie so goed sal werk in stabielere omgewings nie en juis probleme gaan hê om te fokus en hoër koste te bekamp. Dit is swakhede wat minder belangrik is in tye van verandering, maar meer krities wanneer die omgewing begin kalmeer. Die evolusionêre uitgangspunt het as sterk basis die voordele van spangebaseerde sisteme. Die span behoort koste-effektiwiteit, sowel as innovasie terselfdertyd te kan implementeer. Die probleem hier is dat die fenomeen, genaamd post-burokratiese organisasiestruktuur, relatief nuut is en nog nie tot volle kapasiteit ontwikkel is nie. Die basiese empiriese bewyse sal waarskynlik vir gevallestudies verkry kan word. Dit sou steeds moeilik wees om een van die twee basiese benaderings te kies, juis omdat die benaderings algemene, breër uitgangspunte is. Dit verskaf tog 'n belangrike dimensie aan die debat.



#### **2.1.4 Die verhouding van die hierargie tot gelykheid**

Die tweede belangrike dimensie van debat gaan oor die verhouding van die hiërargie tot gelykheid. Die heersende tendens van innovasie wentel rondom meganismes van integrasie van mense op gelyke vlakke in organisasies. Dit verminder die rol wat hiërargiese hoofde in besluitneming speel. In watter mate dit gaan uitbrei bly 'n ope vraag. Die meeste outeurs stem egter saam dat die hiërargie nooit sal verdwyn nie, want daar is 'n rol vir vlakke van gesag. Daar is terselfdertyd ook alternatiewe wat ontstaan vir die gebruik van outoritêre strukture. Dit is moeilik om vas te stel presies waar en hoe die organisasie in die spektrum vanaf oligargie tot radikale gelykheid moet lê. Dit is waarskynlik moeilik om enige bespreking van organisasies te hê sonder om die relevansie van menslike waardes, insluitende deelname en demokrasie, te voeg by die reeds bespreekte dimensies van die debat. Daar bestaan min twyfel dat hierdie waardes heelparty van die kritici van die burokrasie gemotiveer het. Vandag sal selfs die gehardste bestuurder lesse soos bemaagtiging van werknemers gebruik. Daar is egter volgens mense soos Milton Friedman (Heckscher en Applegate, 1994:10), 'n groeiende ongemak met hierdie toevoeging van menslike waardes tot die besigheidspraktyke. Volgens dié gedagte is die morele verantwoordelikheid van besigheid om wins te maak. Vanuit hierdie perspektief gesien, is die enigste ware toets vir organisasie-innovasie die bydrae wat dit tot prestasie en effektiwiteit lewer. Enige ander kriteria is voorts net afleidend tot 'n goeie begrip van organisasies. Dié twee sienswyses beklemtoon die belangrikheid van balans. Daar moet geformaliseerde prosesse van besluitneming, sowel as waardebesprekings in post-burokratiese sisteme wees. Die moeilike vraag is net: hoeveel van elk?

### 2.1.5 Wat is post-burokrasie?

Die laaste dimensie van debat gaan handel juis oor wat presies post-burokraties is. In sekere omstandighede kan amper alle organisasies post-burokraties voorkom en in ander asof geen organisasies in dié kategorie val nie. Daar bestaan byvoorbeeld heelwat organisasies wat 'n sterk klem op spanwerk binne 'n andersins tradisionele hiërargie plaas, of die maatskappy wat hoë aanpasbare sisteme op die operasionele vlak het, kan totaal verskillend op vlakke van strategiese prosesse funksioneer. 'n Ander voorbeeld is die styl van die Japanese organisasie met sy respek vir werknemers deur lewenslange indiensname en konsensusbou, maar terselfdertyd met baie vlakke van besluitneming en formele reëls. Is dit variante van die burokrasie of is dit post-burokrasie? Wat is die fenomeen se naam? Is dit 'n netwerkorganisasie soos die waarna Carley en Christie (2001) verwys, die sirkelvormige organisasie (Hesselbein, 1997:81) of die interaktiewe organisasie (Heckscher, 1994:24)? Die moontlike antwoorde sal waarskynlik nooit alle twyfel uit die weg ruim nie. Meer duidelikheid sal hopelik met bespreking van die post-burokratiese 'tipe' verkry word. Daar moet egter eers 'n bepaalde teoretiese raamwerk opgestel word om organisasies se struktuur te koppel en dit te verstaan.

Dit is belangrik om te verstaan wat bedoel word met die terme *organisasie*, *organisasieteorie* en *organisasiestruktuur*. Daar bestaan verskeie maniere om na organisasies te kyk. Daar is modelle waarvolgens organisasies ontleed word, dimensies wat organisasiestruktuur verduidelik en dan sekere determinante wat redelik akkuraat gebruik kan word om vas te stel wat tot 'n bepaalde organisasiestruktuur lei.



### 2.1.6 Wat is 'n organisasie?

Volgens Robbins (1990:4) is 'n organisasie 'n bewuste gekoördineerde sosiale entiteit, met redelik identifiseerbare grense, wat op 'n voortdurende wyse funksioneer om 'n algemene doelwit of stel doelwitte te bereik. Die woorde 'bewuste gekoördineerde', impliseer bestuur. Omdat daar mense betrokke is met bepaalde interaksies in groepe, is dit 'n sosiale entiteit. Dié interaksies moet gekoördineerd plaasvind sodat sekere kritieke take kan plaasvind. Organisasies se grense kan verander oor tyd en kan soms nie heeltemal duidelik wees nie. Die grens bestaan om lede van nie-lede te onderskei. In die meeste werkgewer-werknemer-verhoudings is daar 'n vaste kontrak, waarvolgens werk vir salaris verruil word. In sosiale of vrywilligerorganisasies doen lede die werk vir prestige, sosiale interaksie of slegs vir die bevrediging om ander te dien. Die voortdurende verhouding tussen mense in 'n organisasie hoef nie lewenslank te wees nie en verskil ook as gevolg van die werksaamhede van die bepaalde organisasie. 'n Koerantverkoper werk ander ure en het 'n ander tipe verhouding as die sportverslaggewer by 'n koerant. Die klem lê egter op die gereeldheid of voortdurende verhouding tussen lede. Laastens kan die definisie van organisasies aantoon dat organisasies bestaan om iets te bereik, hetsy individueel of in groepsverband. Hoewel alle lede nie noodwendig ten volle met alle organisasiedoelwitte sal saamstem nie, moet daar tog breë konsensus oor die missie van die organisasie bestaan.

Die bestaande definisies is 'n oorvereenvoudigde metode om organisasies te definieer. Die dimensies van organisasiestruktuur en determinante van struktuur word geanaliseer met die oog op die ontwerp van organisasies. Met ontwerp word bedoel die kapasiteit om 'n organisasie presies reg te konstrueer volgens bepaalde vereistes. Birchall en Lyons (1995:203) stel dit so: 'Such a designed organization

would be consciously inspired and purposefully built'. Die meeste direkteure sal waarskynlik sê dat dit presies is hoe hulle organisasie gevorm het – deur doelbewuste ontwerp. Die meeste konsultante loop oor van idees om die organisasie-ontwerp fyner 'in te stel'. Daar bestaan moontlik in die hedendaagse bestuursige 'n vaste vertroue dat dit moontlik is om 'n perfekte organisasie te ontwerp. Die vraag is egter wat die perke van ons kapasiteit is om te ontwerp en hoe goed ons dit doen. Verder is die vraag in watter mate 'n organisasie werklik ontwerp kan word teenoor dit wat aangeleer of gestuur word.

Die behoefte om aan te leer en te stuur, kom vanaf die probleem dat nie alle nodige informasie beskikbaar is by die stigting of beginpunt van 'n organisasie nie. Sekere aannames wat gedurende die ontwerpfase gebruik word, moet getoets, geverifieer, aangepas of vervang word gedurende die implementeringsfase. Sulke aannames mag verband hou met insig oor die organisasie se huidige vorm, die ware aard van die organisasie-omgewing en hoe die organisasie se veranderingsdinamika in die praktyk funksioneer gedurende beplande verandering. Wat verg dit om 'n organisasie reg te ontwerp en watter faktore moet oorweeg word in die proses? Selfs meer belangrik is die reëls vir goeie ontwerp. Dit is belangrik om die hedendaagse bestuursdenke oor organisasies te probeer verstaan voordat enige bespreking oor die organisasie van die toekoms gedoen kan word (Birchall en Lyons, 1995:203).

### **2.1.7 Die organisasie van die toekoms: die huidige debat**

Die debat oor organisasiestruktuur word op teoretiese vlak in Hoofstuk 3 bespreek. Die kontinuum tussen meganistiese burokrasieë en meer organiese, vloeibare strukture bly 'n redelik subjektiewe eenheid vir analise. Die meer organiese vorms word vervolgens bespreek. Daar bestaan talle permutasies vir organiese strukture en



dit word duidelik uit die bespreking wat heelwat ooreenkomste toon in organisasievorme wat deur 'n wye spektrum kenners bespreek word. Die patroon van responsiwiteit, openheid, kreatiwiteit, selforganisering en plat strukture kom dikwels na vore.

#### **2.1.7.1 Die organisasie as organisme**

In Hoofstuk 3 word die metafoor van die organisasie as organiese vorm in 'n oop sisteem ontgin. Burokratiese organisasies funksioneer meer effektief in omgewings wat stabiel is, terwyl ander tipe organisasies beter funksioneer in snel veranderende omgewings. Organisasieteoretici het die biologiese metafoor begin ontgin omdat die organisasie gesien word as 'n lewende organisme wat afhanklik is van die omgewing. Die uitgangspunt word ook die populasie-ekologie-benadering genoem (Morgan, 1986:66).

Dié benadering sien organisasies in 'n voortdurende stryd om voortbestaan in die omgewing te verseker. Van die kritiek op die populasie-ekologie-benadering is dat dit te deterministies is. Organisasies kan vervolgens nie aanpas en verander nie omdat die omgewing die organisasie kies vir voortbestaan. Op die lang duur kan organisasies, bestuurders en besluitnemers nie veel doen om die agteruitgang te beveg nie. 'n Mens moet onthou dat die populasie-ekologie-benadering ontstaan het as 'n tipe teenvoeter vir die gebeurlikheidsbenadering wat per definisie redeneer dat organisasies altyd kan aanpas en oorleef. Die populasie-ekologie-uitgangspunt bly 'n belangrike, hoewel pessimistiese opinie omdat dit waarsku dat hulpbronne uitputbaar is. Dit is egter belangrik om Morgan se redenasie oor die biologiese metafoor verder te volg om die regte balans te vind (1996:69).



Alle sisteme het insette, transformasieprosesse en uitsette. Die sisteem neem dinge soos rou materiaal, energie, informasie en menslike hulpbronne en verander dit in goedere, dienste, profyt en afvalprodukte. Daar is verdere karaktereienskappe van oop sisteme wat relevant is vir die studie van organisasies. 'n Redelik voor die hand liggende eienskap van die oop sisteem is die aanvaarding dat die sisteem en die omgewing interafhanklik is van mekaar. Daar is 'n grens tussen die sisteem en die omgewing en veranderinge in die omgewing beïnvloed een of meer eienskappe van die sisteem. Veranderinge in die sisteem kan ook die eienskappe van die omgewing beïnvloed. Die natuurlike omgewing word byvoorbeeld grootliks beïnvloed deur verhoogde motorproduksie. Sonder 'n grens of skeidslyn is daar nie 'n sisteem nie, want dit bepaal waar sisteme of subsisteme begin en eindig. Skeidslyne kan die grense tussen lande wees, maar ook meer sielkundig onderhou word, soos deur titels, uniforms en indoktrinasierituele. Dit is ook van problematiese aard, gesien teen die agtergrond van die globale sisteem en 'n postmodernistiese realiteit. Skeidslyne raak moeilik onderskeibaar en grys areas ontstaan. Dit is egter steeds belangrik om te beklemtoon dat 'n oop sisteem die werkomgewing en natuurlike omgewing beïnvloed.

Die populasie-ekologie- en die gebeurlikheidsbenadering sien albei die organisasie in 'n konstante spanningsveld om te oorleef in die omgewing. Beide voorveronderstel dat organisasies en omgewing aparte fenomene is (Morgan, 1986:69). Die ontwikkeling van die moderne sisteemteorie het as argument dat organisasies en omgewing nie in isolasie leef nie en net soos organismes as elemente van 'n komplekse ekosisteem bestaan. Dit is moontlik om die ironiese stelling te maak dat die onsekerhede wat organisasies in hul snel veranderende omgewing ervaar,

bestuurders forseer om meer ekologiese beginsels na te streef. Die opkoms van 'n minder gesegmenteerde en meganiese vorm van administrasie bring organisasie nader aan die biologiese metafoor. Die metafoor word gebaseer op terugvoering en meer ad hoc-aanpassing. Soos vroeër genoem, word die onderskeid tussen wat binne die organisasie en wat daarbuite is, minder rigied.

Ware gedesentraliseerde eenhede wat selfregulerend en divers is, tree plaaslik op. Die organisasie word bevry van die standaardisasie wat die sentrale kern soveel mag gee. Die lede kry meer vryheid om hulself volledig met die organisasie te vereenselwig en nie net 'n fraksie van hul menswees te deel nie. Die paradokse en dispariteite, wat belangrike ekologiese konsepte is, kry 'n plek in die organiese organisasie. Die streng reëls van Aristoteles word afgeskaf vir Platoniese aanvoeling vir kultuur en leierskap en daar word gesoek na Confucius se filosofie van aanpassing vir omstandighede (Mercier & McGowan, 1996:477).

Hierdie uitgangspunt is vrugbare grond vir organisasies om hul omgewings as 'n ekobiosfeer te sien waar organisasie en omgewing op mekaar moet staatmaak. Organisasieë, -strukture, -sisteme en -kulture kan ontwerp word om die ekologiese balans te handhaaf. Oor die lang termyn hang die legitimiteit van organisasies af van hoe hulle hul etiese verantwoordelikhede teenoor die omgewing nakom (Shivastrava, 1997:174).

#### **2.1.7.2 Die organisasie as holografiese sisteem**

Volgens Morgan (1986:95) is die organisasie soos die menslike brein, wat alle inligting op 'n driedimensionele wyse kan omvou. Die inligting kan op elke moontlike plek in die organisasie 'n volledige beeld van die organisasie as geheel bied. Dit is



moontlik om hierdie beeld te verbreed om 'n visie te skep van 'n organisasie waar al die nodige kapasiteit in alle dele ingebou is om sodoende die sisteem in staat te stel om voortdurend te leer en te organiseer. Verder sou volledige werking moontlik wees selfs as dele disfunksioneel is of verwyder word. Sommige hoogs innoverende organisasies organiseer reeds op hierdie wyse.

Die navorsing oor die beeld en die toepaslikheid op organisasies kan baat deur na die navorsing oor die menslike brein te kyk. Die holografiese karakter van die brein word die beste uitgebeeld deur die verbinding tussen neurone of breinselle met miljoene ander. Die hele breinsisteem is beide generalisties sowel as gespesialiseerd. Dus, as die korteks (meesterbeplanner wat alle nie-roetine-aktiwiteite beheer), die serebellum (rekenaar wat alle roetine-aktiwiteite beheer) en die middelbrein (gevoel, reuk en emosies) so interafhanklik funksioneer maar tog in staat is om namens mekaar op te tree, word die voordele vir organisasies hieruit duidelik.

Die eienskappe van die holografiese organisasie sal dus eerstens wees om as geheel in alle onderafdelings verteenwoordig te wees, met ander woorde om alle goeie eienskappe en kapasiteite in alle dele te vind. Tweedens is daar die beginsel van verbindbaarheid, wat die kapasiteit is om alle inligting ook in die kleiner dele te stoor sodat daar amper 'n tipe duplisering is. Die proses fasiliteer die moontlikheid om die self te herstruktureer te midde van veranderende omstandighede. Derdens en aansluitend hierby is die gedagte om tegelykertyd te spesialiseer en te generaliseer, wat die beheer en kontrole nie in een plek vestig nie maar verantwoordelikhede op 'n ongewone wyse versprei. Laastens en waarskynlik die belangrikste is die kapasiteit om self te kan organiseer. Dit is die basiese fundamentele kapasiteit om idees en



waardes wat nuut en innoverend is te kan akkommodeer deur selforganisasie en verandering.

### 2.1.7.3 Die grenslose organisasie

Die organisasie van die toekoms kan volgens Ashkenas (1997:103) nie meer grense gebruik om mense, take, prosesse en plekke te skei nie. Die fokus word nou hoe om die grense oor te steek om idees, inligting, besluite, vaardighede, vergoeding en aksies te plaas waar dit die nodigste is. Dit beteken egter nie dat daar geen grense bestaan nie want dit sou totale wanorde tot gevolg hê. Die organisasie sal egter net aanpasbare grense moet ontwikkel, amper soos die membraan van 'n lewende groeiende organisme. Om dit te ontwikkel moet die grense op die volgende vier wyses aanpas:

- *Vertikaal* - die grense tussen vlakke van mense. As die vertikale vlakke makliker is om oor te steek, word kapasiteit belangriker as posisies en kan innovasie makliker plaasvind deur middel van byvoorbeeld taakspanne en forums.
- *Horisontaal* - die grense tussen funksies en dissiplines. Indien horisontale grense meer aanpasbaar word, verdwyn konflik en jaloesie oor areas van spesialisasie en word groter aanpasbaarheid by die behoeftes van die kliënte verkry. Die samewerking kan verkry word sonder om massiewe veranderinge aan die basiese organisasiestruktuur te maak.
- *Ekstern* - die grense tussen die organisasie en sy verskaffers, kliënte, reguleerders en eksterne netwerke. Die tradisionele 'ons en hulle'-benadering na alle eksterne groeperinge kan verander om 'n wen-wen-situasie vir almal te skep. Die idee van netwerke van vennootskappe kan wesenlike nuwe idees en innovasie na die organisasie bring.

- *Geografies - die grense tussen lokaliteite, kulture en markte.* Soms lei nasionale trots, kulturele verskille of wêreldwye logistiese eise dat die grense innovasie teëstaan en tot kompetisie tussen 'n hoofkantoor en kantore elders lei. Indien die grense oorgesteek kan word, kan organisasies so wêreldwyd sukses behaal.

In die komplekse en snel veranderende wêreld van vandag moet organisasies grense verbreek om die golf van verandering te kan ry en om steeds suksesvol te kan wees.

#### **2.1.7.4 Die adhokrasie**

Die adhokrasie is op 'n bepaalde manier die teenoorgestelde van die burokrasie. Dit is nie 'n organisasiestruktuur met heelwat onderskeie posvlakke nie. Die organisasie word georganiseer rondom spesifieke doelwitte. Robbins (1990:299) gebruik die voorbeeld van die filmmaker Steven Spielberg om die gebruik van die adhokrasie te illustreer. Wanneer Spielberg 'n film maak, bring hy die beste moontlike span mense bymekaar met net een doelwit: om die beste film moontlik te maak. Alle lede in sy span is professioneel en daar bestaan bykans geen hiërargie, permanente departemente, formele reëls en gestandaardiseerde prosedures, soos in die geval van 'n burokrasie, nie.

Daar is bykans geen behoefte aan supervisie nie. Die mense wat betrek word, is almal professioneel en het die noodsaaklike aktiwiteite en gedrag wat sukses moontlik maak, geïnternaliseer. In 'n tipiese burokrasie word probleme deur gestandaardiseerde programme aangespreek. Indien Spielberg 'n aksietoneel verfilm wat nog nooit tevore aangepak is nie, moet oplossings vir probleme op 'n

innoverende en oorspronklike manier uitgevoer word. Besluitneming in 'n adhokrasie word gedentraliseer. Dit is noodsaaklik vir spoed en aanpasbaarheid. Die besluite word dan tipies deur spanne bestaande uit professionele mense geneem. Die tradisionele onderskeid tussen bestuurder en werknemer vervaag in die adhokrasie. Die resultaat is 'n sentrale poel van vakkundiges waarop gereken kan word om innoverend te wees en unieke probleme deur aanpasbare aktiwiteite op te los (Robbins, 1990:299).

Adhokrasieë word die beste beskryf as groepe van spanne. Spesialiste word saamgegroepeer in aanpasbare spanne met min reëls, regulasies of roetines om hulle aksies te bestuur. Koördinering tussen spanlede geskied deur middel van algemene konsensus. Soos wat omstandighede verander, verander die aktiwiteite van die lede. Adhokrasieë het nie noodwendig geen horisontale departemente nie. Departemente word ingespan vir organisering. Lede van die departemente word egter in klein spanne ingedeel wat regoor funksionele eenhede rondbeweeg om hul take te verrig.

Die adhokrasie is nie noodwendig perfek in alle omstandighede nie. Dit werk gewoonlik beter in onstabiele omgewings waar 'n hoë mate van aanpasbaarheid nodig is vir die organisasie om te oorleef. Adhokrasieë aard goed waar 'n Dinamiese, komplekse werksomgewing wat innovasie benodig, bestaan. 'n Lugredery kan byvoorbeeld nie staatmaak op so 'n losse groepering nie omdat daar te veel prosedures is wat eenvoudig om veiligheidsredes gevolg moet word. Toe adhokrasieë in die laat 1980's opgang gemaak het, het dit gepaard gegaan met groot stappe van vooruitgang in die informasietegnologie, veral in die VSA.



Die adhokrasie het in 'n groot mate die tafel gedek vir organisasiestrukture soos die matriks, netwerk en taakspan. 'n Adhokrasie is tiperend van nuutgevormde organisasies binne dinamiese omgewings met hoë vlakke van onsekerheid. Daar is egter 'n tendens dat die adhokrasie of doodloop of vervang word deur 'n burokrasie om die onsekerhede teen te staan. In die era van chaos, kompleksiteit en postmodernisme wat veral met die ingang tot die 1990's in die Westerse wêreld tiperend was, het heelparty organisasies gekyk na vorme en aspekte van adhokrasieë om die era van onsekerheid mee in te gaan (Champy, 1997:9; Conger, 1997:17-20)

#### **2.1.7.5 Die sirkelvormige organisasie**

Ongeveer 500 jaar gelede het die mens ontdek dat die wêreld rond is. Ongeveer 350 jaar later is die praktyk van bestuur as empiriese studieterrrein afgebaken. Soos wat bestuurspraktyk uitgebrei het, het die mens vergeet dat die wêreld rond is en 'n bestuurswêreld vol vierkante, boksies en piramides gebou. Die mens het 'n wêreld gebou met 'n spesiale taal wat by die wêreld van struktuur moes pas: die taal van bevel, kontrole, beheer, voorspellings en klim van die korporatiewe leer. In elke organisasie sou rang gelyk wees aan mag.

In die meeste organisasies sou hierdie ou hiërargie wat mense en funksies saamgesnoer het in piramides en bokse redelik goed werk. Die bekende piramidestruktuur met die besturende direkteur wat van heel bo na sy werknemers afkyk was 'n nuwe-effek hiervan. Toe breek die tyd van globalisering, van globale kompetisie, tegnologiese ontploffing en onseker grense aan. Ou antwoorde kon nie hierdie massiewe historiese verandering beïnvloed nie. In openbare, private en sosiologiese organisasies het 'n nuutgevonde sinisme oor basiese instellings

gegroeï. Met regerings, korporasies en privaatsektororganisasies wat begin het om die winde van verandering te probeer ry, het nuwe idees begin vlamvat. Daar het 'n nuwe taal, 'n nuwe benadering en nuwe diversiteit van etnisiteit en geslag ontstaan. Dié tyd was grootliks gedurende die 1970's en 1980's. Leiers in groot organisasies in beide die privaat-, openbare en vrywilligersektor het begin om mense uit hierdie hiërargieë te haal en funksies te herdefinieer. Dit was die begin van die bevryding van die menslike gees en die transformasie van die organisasie (Hesselbein, 1997:81; Light, 1998:37-43).

Die nuutgevonde idee dat organisasies platter strukture en werkgroepe of spanne moes hê, het natuurlik nie oornag gerealiseer nie. Dit is ook nie iets wat al voltooi is nie. Veral regeringsdepartemente is nog oor die algemeen in silo's georganiseer. Die druk op leiers van groot organisasies is om in vennootskappe te werk. Die leier moet 'n werksirkel om hom of haar hê van mense in ander organisasies, regeringsamptenare en die sosiale sektor om nuwe energie, idees en impak op sy of haar eie organisasie te hê. Drie basiese beginsels van die model kan uitgelig word.

- Bestaan van die missie

Om jou missie te verstaan is die hart van effektiewe strategie - vir die klein organisasie sonder winsoogmerk wat olie van robbe en seevoëls afwas, sowel as vir die reuse en globale motorvervaardiger. Die vrae: Wat is ons besigheidsdefinisie? Wie is ons kliënte en wat is vir hulle waardevol? moet beantwoord word. Peter Drucker, die bekende bestuurskenner, het per geleentheid gesê dat jou missie op 'n T-hemp moet kan pas. Die missie van die internasionale Rooikruis is 'n goeie voorbeeld hiervan: 'To serve the most

vulnerable'. Die meeste organisasies se missies om basies aandeelhouerwinste te vergroot, is nie meer goed genoeg nie (Hesselbein, 1997:81–85).

- Bestuur van innovasie

As innovasie ingebou word in die manier waarop organisasies hulself struktureer, hoe die werknemers gelei word en spanwerk aangewend word vir meer geïntegreerde werkswyses, word innovasie deel van die kultuur, die werk en hoe mense dink. Terselfdertyd moet projekte, strukture en planne wat vandag nog werk, maar wat definitief nie in die toekoms gaan werk nie, uitgesny word. Hesselbein (1997:81–85) praat van 'planned abandonment' as 'n strategie om te voorkom dat die wyse waarop 'n organisasie nou georganiseer word, in die toekoms nutteloos is.

- Bestuur van diversiteit

Dit is seker een van die mees relevante vrae om vandag in Suid-Afrika en die wêreld te vra: Hoe kan ons mense help om met hul diepste verskille vrede te maak? Ons kan sien watter groot uitdaging regerings het om in die diversiteit effektief te wees. Geen enkele instelling kan die diversiteit alleen aanpak nie. Bo strukture en strategieë heen moet leiers van vandag anders dink as die mense van die handel, universiteit of die hospitaal. Die doel is om te bou aan 'n gemeenskap wat alle mense en kulture omarm met die wete dat die organisasie daarsonder nie suksesvol kan voortbestaan en die breë gemeenskap nie gesond, veilig en volhoubaar kan lewe nie (Hesselbein, 1997:81–85).



### 2.1.7.6 Die hervormbare organisasie

Deesdae bestee organisasies 'n groot deel van hul tyd en geld om hulle organisasies te transformeer en te verander om aan te pas by hedendaagse omstandighede. As verandering 'n konstante of gegewe is, moet dit dan makliker wees om organisasies te ontwerp wat voortdurend aanpasbaar is.

Organisasies word gevorm om besigheidstrategieë uit te voer. Die behoefte aan hervormbare organisasies vergroot wanneer daar 'n afname in volhoubare kompeterende voordeel is. As voordele nie lank hou nie, sal die organisasie wat dit wil uitvoer ook nie lank hou nie. In die verlede het bestuur 'n wenformule of besigheidstrategie geformuleer en skeidslyne gebou om as 't ware die kompeterende voordeel te behou. Organisasiestruktuur is dan gevorm rondom funksies, produkte, dienste, markte en geografiese faktore om die suksesformule uit te voer. Om die organisasie se funksionering te konsolideer, is prosesse soos begrotings, informasiesisteme, seleksie en bevorderingskriteria, loopbaanontwikkeling, prestasiebestuur, opleiding en ontwikkeling ontwerp om met mekaar en die organisasiestruktuur geïntegreer te wees. So 'n organisasie moes die wenstrategie met so min as moontlik friksie en teenstand uitvoer (Galbraith, 1997:88; Brunsson en Sahlin-Anderson, 2000:726).

Vandag weet ons dat suksesformules nie baie lank hou nie. Die voordele waaronder 'n organisasie struktureel ontwerp is, word gou deur kompetisie nagedoen of verbeter. Om dus 'n organisasie te fokus en te belyn is gevaarlik. Sommige kritici sê dat die belyningsproses rondom 'n strategie nie meer van pas is vir organisasie-ontwerp nie. Hoewel dit waar kan wees, is volgens Galbraith (1997:88) die fokus op die nie-volhoubare voordeel waar die probleem ontstaan. Aan die ander kant kan

swak integrasie en belyning van organisasie-strategie, struktuur en prosesse, teenstrydige aktiwiteite, eenhede wat vir teenstrydige doelwitte werk en 'n organisasie wat oor die algemeen momentum verloor, friksie teweegbring. Die antwoord mag 'n organisasie-ontwerp wees waarin organisasie-strukture en prosesse maklik kan hervorm en aanpas by voortdurende veranderende strategieë (Butler, 1991:146).

Volgens Galbraith (1997:89) moet die hervormbare organisasie drie baie belangrike kapasiteite hê, naamlik aanpasbaarheid van struktuur deur middel van die vorming van spanne oor die departementele skeidslyne van die organisasie heen. Die laterale strukture vereis 'n omvattende interne netwerk kapasiteit. Tweedens gebruik die organisasie interne pryse, markte en markaanwysers om die kompleksiteit van die verskeie spanne te koördineer. Laastens moet die organisasie vennootskappe vorm om kapasiteit te verkry waarvoor hulle nie intern beskik nie. Hierdie vennootskappe vereis eksterne netwerk kapasiteit.

Die hervormbare, aanpasbare organisasie bestaan uit 'n funksionele struktuur waarom projekte en miniatuurbesigheidseenhede voortdurend gevorm, gekombineer en verbreek word. Die eenhede kan fokus op produkte, dienste, distribusiekanale, segmente, kliënte, verskaffers en tegnologieë. Die funksionele organisasie bly 'n stabiele struktuur waaronder die kleiner eenhede ressorteer. Die funksionele organisasie moet 'n langtermynperspektief hê om nuwe vennote te soek en maklik te vind, hul omgewing voortdurend te analiseer en die meerderheid besigheidsbesluite oor te laat aan die besigheidseenhede (Galbraith, 1997:94).



Dit wil ter opsomming voorkom asof die organisasies van die toekoms nie meer grense sal kan gebruik om mense, take, prosesse en plekke te skei nie. Groter klem gaan op aanpasbaarheid geplaas word. Hoewel dit vreemd mag klink, gaan die nuwe werkskontrak 'n sterker verbintenis tot die individu moet hê, tesame met die gebruik van effektiewe spanne. In die span, bestaande uit mense met verskillende agtergronde, kulture, gelowe en sienswyses, moet die individu voel dat hy of sy kan groei en voortdurend kan leer. 'n Uitvloeisel hiervan is die kapasiteit om te weet wat die organisasie die beste doen – die sogenaamde 'core competencies'. Die kernkapasiteit berus op kennis en kundigheid waar die term kernbesigheid berus op take. Die organisasie wat wil oorleef moet beide kan vermag. Dit moet met ander woorde 'n organisasie wees wat sy sterk punte definieer, weet waar en by wie die kennis gevind kan word en dan daardeur organiseer én terselfdertyd oop bly vir nuwe geleenthede. Nie-kernfunksies sal uitbestee word aan ander organisasies. Ten slotte is daar ook heelwat te sê oor diversiteit. 'n Aanpasbare, sirkelvormige of verkleurmannetjie-organisasie stel die belang van die individu hoog op prys en het 'n sterk aanvoeling vir mense van verskillende etniese, geslags- en rassegroepe. Diversiteit in terme van kapasiteit kan nuwe perspektiewe bied en nuwe innovering teweegbring, maar rassediversiteit *per se* gaan nie noodwendig nuwe oplossings bied nie. Verandering is noodwendig, bronne se uitputbaarheid ook, maar mense se positiewe houdings en perspektiewe nie (Miller, 1997:119–125).

#### **2.1.7.7 Die netwerkorganisasie**

Daar is wêreldwyd, en ook in Suid-Afrika, 'n groeiende bewuswording dat meer aandag geskenk moet word aan die detail van prosesse. Heelwat klem word gelê op interorganisasie-innovasie in netwerke wat die openbare, privaat- en vrywilligersektor kan insluit (Starkey, 1998:14-15). Regerings maak toenemend staat op netwerke om



insette te lewer in beleidsformulering wat die kollektiewe opinie verteenwoordig (Birchall en Lyons, 1995:68).

Alternatiewe organisasievorme kan met vele benaminge beskryf word, maar kom in wese neer op netwerke wat aanpasbaar en oop is en voortdurend herstruktureer met verloop van tyd. Anders as losse verbintenisse van netwerke wat slegs informasie deel, is die aksienetwerk volgens Carley en Christie (2000:175) gefokus op doelwitte van bestuurs- en navorsingstake en is voortdurende kritiese hersiening van vordering met die bereiking van die doelwitte nodig (sien ook Peters, 1992:303). Dit kan gesien word as 'n federasie van besigheidseenhede wat interafhanklik is van mekaar vir kritiese kennis wat 'n 'gelyke' verhouding met die kern het. Die kern se rol kan dus wees om die breë strategiese visie, institusionele en administratiewe infrastruktuur en 'n gedeelde missie en doelwitte te fasiliteer. Elke eenheid is egter binne 'n unieke netwerk met eie waardes.

Die kuns en uitdaging gaan waarskynlik wees om rondom projekte en aktiwiteite 'n netwerk te vorm wat 'n vars benadering bring met nuwe energie, en wat dus ook die burokrasie kan help om innoverende, volhoubare bestuur uit te oefen. Die realiteit forseer organisasies en veral regeringsorganisasies om te werk met wat bestaan en die innovasie inkrementeel by te bring.

### **2.3 Samevatting**

In hierdie hoofstuk is 'n scenario geskets van organisasievorme in 'n nuwe bedeling. Organisasievorme, soos sirkelvormige, hervormbare, organiese, netwerkorganisasies en die adhokrasie is maar net 'n paar voorbeelde in die huidige debat oor

organisasiestruktuur wat neig na meer organiese organisasievorme. Die voorbeelde is vaag en word as makro-perspektief aangebied ter voorbereiding vir die teoretiese onderbou van organisasie-ontwerp, wat in Hoofstuk 3 volg. Dit bied egter 'n blik op die konteks waarbinne organisasies moet funksioneer en aanpas, sowel as om 'n patroon van denke te vestig wat nuwe moontlikhede skets vir organisasies om innoverend en selforganiserend in omgewingsbestuur te kan funksioneer. Sekere aspekte van die organisasievorme is moontlik totaal onvanpas in sommige situasies en kan in sekere omstandighede nie geïmplementeer word nie. Die kernbeginsels is egter belangrik omdat dit die paradigma is van tradisionele burokrasieë met mense wat daarin vasgevang is en nie meer vernuwend kan dink nie.

## **Hoofstuk 3: Organisasie-ontwerp**

### **3.1 Inleiding**

In die vorige hoofstuk is die huidige debat oor hoe die organisasie van die toekoms struktureel daaruit kan sien, aangevoer. Dit kan wel die vraag laat ontstaan oor watter determinante uit die teoretiese perspektief te vind is in die ontwerp van organisasies. Snel veranderende omgewings en globalisering kan tog nie die enigste redes wees waarom organisasies struktureel wil verander nie. In die volgende bespreking word dit behandel en word die breë teoretiese grondslag vir verdere bespreking gelê.

#### **3.1.1 Agtergrond tot Organisasie-ontwerp**

Twee kritieke aspekte van organisasie-ontwerp word in hierdie hoofstuk bespreek. Eerstens word weer eens kortliks terugverwys na die bespreking van oop sisteme en die organisasie as deel van die omgewing in Hoofstuk 2. Tweedens word drie belangrike dimensies van organisasiestruktuur, naamlik formalisasie, sentralisasie en kompleksiteit bespreek. Die belangrike beeld wat geskep word, is van 'n hedendaagse, komplekse organisasie wat 'n bepaalde struktuur moet skep om effektief te kan wees in 'n snel veranderende omgewing (Singh, 1990:183). Vanuit die perspektief van die breër ekologiese organisasie-omgewing is so 'n siening belangrik. Daar word deurlopend gewerk met twee organisasie-metafore in gedagte. Die eerste is die organisasie as 'n masjien wat goed moet funksioneer. Dit is die oudste en mees algemene beeld van organisasies. Bestuurders sien hierin hulself as werktuigkundiges wat probeer om die masjien in stand te hou om al die dele doeltreffend en effektief te hou.



Die tweede metafoor sien organisasies as organismes. Die organisasie is dan 'n lewende organisme wat onderhou word deur hulpbronne uit die omgewing. Die dele van die organisasie is soos liggaamsdele wat almal moet saamwerk sodat die organisme as geheel kan aanpas by die omgewing en kan oorleef. Bestuurders van organiese organisasies moet aanpasbaarheid verseker sodat die organisasies meer effektief kan wees. Die uitgangspunt hier is dat organisasies lewende, ontwikkelende organismes is, soos in Hoofstuk 2 aangetoon.

Daar is kritiek teen die metafoor van die organisasie as lewende organisme. Heelparty mense aanvaar die idee dat organisasies gebore word, groei en voortdurend gevoed moet word om te oorleef. Tog het party probleme met die idee dat organisasies soos diere en plante bestem is om dood te gaan. Hoewel die dood deel is van biologiese lewe, is dit nie noodwendig direk toepasbaar op organisasies nie. Ten spyte van die kritiek is dié metafoor steeds van waarde vir die ontleding van organisasies. Organisasies groei soos plante, deur voorspelbare fases van ontwikkeling, ondergaan 'n reeks voorspelbare transformasies en gaan agteruit as die energie wat verbrand word nie aangevul word met nuwe insette nie. Om organisasies te beskryf as sisteme wat deur 'n lewensiklus gaan, vorm die onderbou vir die bespreking rondom die determinante van organisasiestruktuur (Robey & Sales, 1994:13; Gibson, 1991:509; Robbins, 1990:211; Butler, 1991:76; Robbins, 1996:569; French & Bell, 1990:236).

Die organisasie self is 'n oop sisteem binne 'n groter sisteem wat weer binne die globale konteks, soos bespreek in die inleidende hoofstuk, gesien kan word. Volgens die sisteemteorie is die argument dat oop strukture se interne aktiwiteite soos leierskap, tegnologie, sosiale gedrag, motivering en taakstruktuur meer produkte is

van eksterne faktore as van interne faktore. Oop sisteme bestaan nie in 'n vakuum nie en is produkte van hulle omgewing (Marion, 1999:64).

Sisteme kan gedefinieer word as holisties, interaktief en responsief. Die sisteme waarna hier verwys word, is holisties van aard. Die rede hiervoor is dat dit oor groter kapasiteit beskik om tot aksie oor te gaan as die individu of afsonderlike dele van die sisteem. Die sisteem as geheel kan meer verstaan van sy omgewing, meer informasie verwerk, meer simboliese tale praat, beter oorleef en meer beheer uitoefen oor sy omgewing as dele daarvan. Daar is heelwat variasie op die holistiese sisteemmodel. Daar is egter 'n belangrike generiese model wat duidelik aantoon hoe die holistiese, oop sisteem funksioneer (Marion, 1999:65).

Die generiese model is een wat 'n sisteem reflekteer wat as 't ware *dryf* in 'n omgewing en gebombardeer word deur omgewingsvereistes. Die sisteem gaan op 'n selektiewe wyse te werk om die vereistes te absorbeer, te prosesseer en in een of ander vorm of uitset weer in die omgewing vry te stel. Oop sisteme gebruik terugvoermeganismes om voortdurend omgewingsreaksies op sy uitsette te monitor (Marion, 1999:65).

Die oopsisteemmodel se verhouding met die omgewing is dus nie 'n terloopse een nie. Die membraan wat die sisteem se grense definieer, is semiporeus en dit kan met ander woorde sekere insette ondersoek voordat dit deurgelaat word. Die membraan rondom byvoorbeeld die mediese professie aanvaar slegs lede wat geregistreer is om as mediese praktisyns op te tree. Die membraan kan in 'n mate selektief optree in die sin dat dit nie noodwendig enige omgewingswind toelaat wat niks met die sisteem te doen het nie (Marion, 1999:66). Nietemin word die primêre krag wat die sisteem



dryf, waarop die sisteem dryf en wat binne die sisteem dryf gesien as die natuurlike omgewing.

Organisasies is komplekse sisteme met komplekse strukture wat in 'n groot mate oop is vir omgewingsinvloede en wat 'n groot invloed kan hê op die omgewing. Georganiseerde kompleksiteit lê volgens Marion (1999:71) op 'n kontinuum van twee pole van energie-oorplasing. Georganiseerde eenvoud is op die een pool en chaos op die ander pool. Die chaos is die ongeorganiseerde, toevallige staat waar energie oorgedra word op 'n onvoorspelbare wyse. Georganiseerde kompleksiteit, die staat waarin die meeste hedendaagse organisasies hulself bevind, lê iewers in die middel tussen die pole (Marion, 1999:71; Guastello, 1995:335).

Stabiele en goed onderhoude organisasies wat nie kan aanpas soos omstandighede verander nie, sal nes 'n aanpasbare, maar onstabiele organisasie nie lank oorleef nie. Soos reeds bespreek, is die globale sisteem só kompleks en beteken dit dat soveel verskillende sisteme dieselfde kan bereik deur totaal verskillende weë. Die komplekse oop-sisteemteorie veronderstel dat daar groot variasie vir die oplossing van 'n probleem is en nie 'n enkele rigiede, optimale oplossing nie (Robbins, 1990:15-19; Massie, 1988:72-73).

### **3.2 Determinante van organisasiestruktuur**

Waarom verskil organisasiestruktuur? Daar is reeds verwys na die meganistiese en organiese kontinuum van organisasiestruktuur. Nou moet die vraag beantwoord word oor hoekom organisasies meer meganisties of organies is. Daar gaan kortliks na vier determinante van struktuur gekyk word wat volgens Robbins (1996:569) in die



meeste gevalle die grootste impak op struktuur het. Dit is nie die enigste determinante nie, maar is slegs vir die doel van hierdie bespreking geselekteer.

### 3.2.1 Strategie

'n Organisasie se struktuur is 'n meganisme wat dit gebruik om sy doelwitte te bereik. Doelwitte word vanaf die oorkoepelende strategie verkry en daarom is dit logies dat daar 'n nou verband is tussen strategie en struktuur. Die meerderheid kenners gaan sover om te sê dat struktuur verkieslik strategie moet volg. As daar groot strategiese besluite geneem word, moet die struktuur uitvoering daaraan gee.

*Innovasiestrategie* is 'n strategie wat nie net kosmetiese veranderinge nastreef nie, maar unieke en betekenisvolle innovasie. Die *kostebesparingstrategie* probeer om streng kontrole en beheer toe te pas en om nie onnodige koste vir innovasie en bemaking aan te gaan nie. Die *imitasiestrategie* probeer maksimale voordeel uit beide van die voorafgaande strategieë put. Die strategie is om innoveerders in die mark na te volg indien hulle hul strategieë en sodoende hul eie risiko verlaag. Die onderstaande tabel illustreer die strukturele opsie wat die beste saam met elkeen van die drie strategieë werk (Robbins 1996: 570):

Figuur 1

Strategie	Strukturele opsie
<b>Innovasie</b>	<b>Organies:</b> Losse struktuur; lae spesialisasie, lae formalisasie, desentralisasie
<b>Kostebesparend</b>	<b>Meganisties:</b> Streng beheer/kontrole; werkspecialisasie, hoë formalisasie, hoë sentralisasie
<b>Imitasie</b>	<b>Meganisties en organies:</b> Mengsel tussen streng beheer en losser eienskappe; streng kontrole oor huidige aktiwiteite en losser beheer oor nuwe ondernemings

### 3.2.2 Grootte van organisasie

Daar bestaan heelwat bewyse dat grootte 'n groot invloed het op organisasiestruktuur. Groot organisasies wat 2 000 of meer mense in diens het, neig om meer spesialisasie, meer departemente, meer regulasies en prosedures en meer vertikale vlakke as klein organisasies te hê. Die verhouding is egter nie linêr nie – grootte affekteer eerder struktuur teen 'n afnemende koers. Die impak van grootte word minder belangrik soos wat 'n organisasie uitbrei. Die rede hiervoor is dat byvoorbeeld 300 nuwe personeellede nie so 'n groot verskil sal maak aan 'n totaal van 2 000 nie, maar wel 'n reuse impak op 'n personeel van byvoorbeeld 180 sal hê. Die groot organisasie is waarskynlik in elk geval meer meganisties maar die klein organisasie sal waarskynlik drasties meer meganisties word.

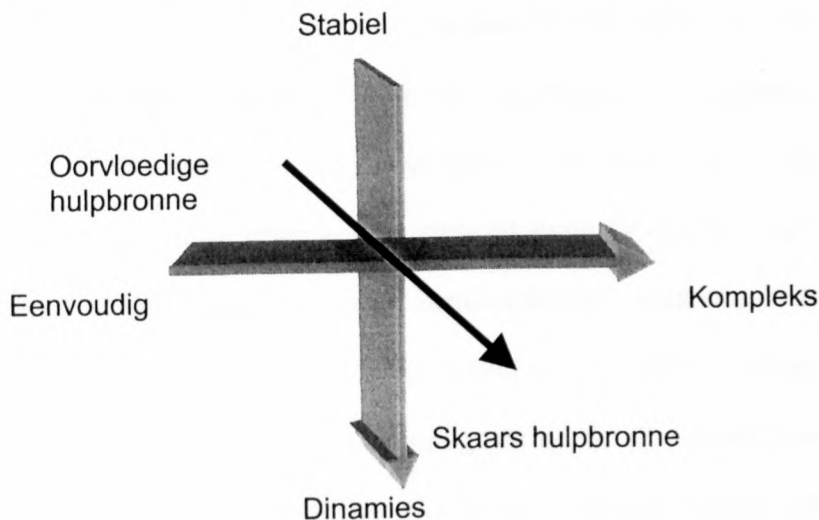
### 3.2.3 Tegnologie

Tegnologie verwys na die wyse waarop 'n organisasie sy insette in uitsette omskakel. Die algemene tema wat tussen tegnologieë onderskei, is die graad van roetine- of nie-roetinetegnologie. Roetinetegnologie is gewoonlik meer gemeganiseer en gestandaardiseer, terwyl nie-roetinetegnologie meer rondom spesifieke aktiwiteite gesentreer is, byvoorbeeld die navorsing wat oor genetiese manipulasie gedoen word. Die verhouding tussen tegnologie en struktuur is nie oorweldigend sterk nie, hoewel roetinetegnologie meestal in organisasies met meer vertikale vlakke gevind kan word. Daar is egter tog 'n sterk band tussen tegnologie en formalisasie, want roetineprosedures het gewoonlik heelwat regulasies, reëlboeke en posbeskrywings. Die verhouding tussen tegnologie en sentralisasie is interessant juis oor die band met formalisasie. Formalisasie en sentralisasie is beide beheermeganismes en die een kan deur die ander vervang word. Wanneer formalisasie dus hoog is, kan

roetinetegnologie met meer desentralisasie gepaardgaan omdat mense die reëls en prosedures het om te volg en meer besluite daarvolgens kan neem.

### 3.2.4 Omgewing

'n Organisasie se omgewing bestaan uit die instellings of magte buite die organisasie wat potensieel die organisasie kan affekteer. Dit sluit onder andere regerings, verskaffers en publieke drukgroepe in. Omgewingonsekerheid is die hoofrede waarom organisasiestruktuur deur die omgewing beïnvloed word. Een manier om omgewingonsekerheid teë te werk is deur strukturele aanpassings. Die sleuteldimensies van enige organisasie se omgewing is opgesluit in drie dimensies (Robbins 1996:572), naamlik *kapasiteit*, wat verwys na die graad waarvolgens die omgewing groei kan ondersteun; *bestendigheid* wat verwys na 'n statiese omgewing wat redelik voorspelbaar en 'n dinamiese omgewing wat onvoorspelbaar en moeilik verklaarbaar is, en *kompleksiteit* wat uit eenvoudige, homogene of gekonsentreerde omgewings tot meer komplekse heterogene en verspreide omgewings bestaan. Die kontinuum van al drie dimensies kan soos volg voorgestel word:



Figuur 2



Dit is duidelik dat die vier determinante 'n impak het op organisasiestruktuur, veral wanneer dit saam met drie komponente of dimensies waaruit bestuur bestaan, naamlik formalisasie, sentralisasie en kompleksiteit, bespreek word.

### **3.3 Organisasie-ontwerp**

Organisasie-ontwerp word gewoonlik verduidelik met behulp van organogramme of struktuurplanne wat duidelik aandui hoe departemente, afdelings en lyne van rapportering inmekaar pas. Die tradisionele denkrigtings rondom bestuur se argument is dat die kaarte of planne nodig is sodat elke individu seker is waar hy of sy inpas. Geskrewe werkspeksifikasies vul dan die organogram aan om vir elke eenheid, departement of subeenheid die minimumvereistes te gee wat gekoppel is aan hulle funksionaliteit. Volgens dié benadering is enige verhouding wat nie op 'n plan voorgestel kan word nie per definisie vaag en onseker van aard. Die organogram is dus 'n tipe toets van georganiseerde en effektiewe organisasies (Gibson et al, 1991:436).

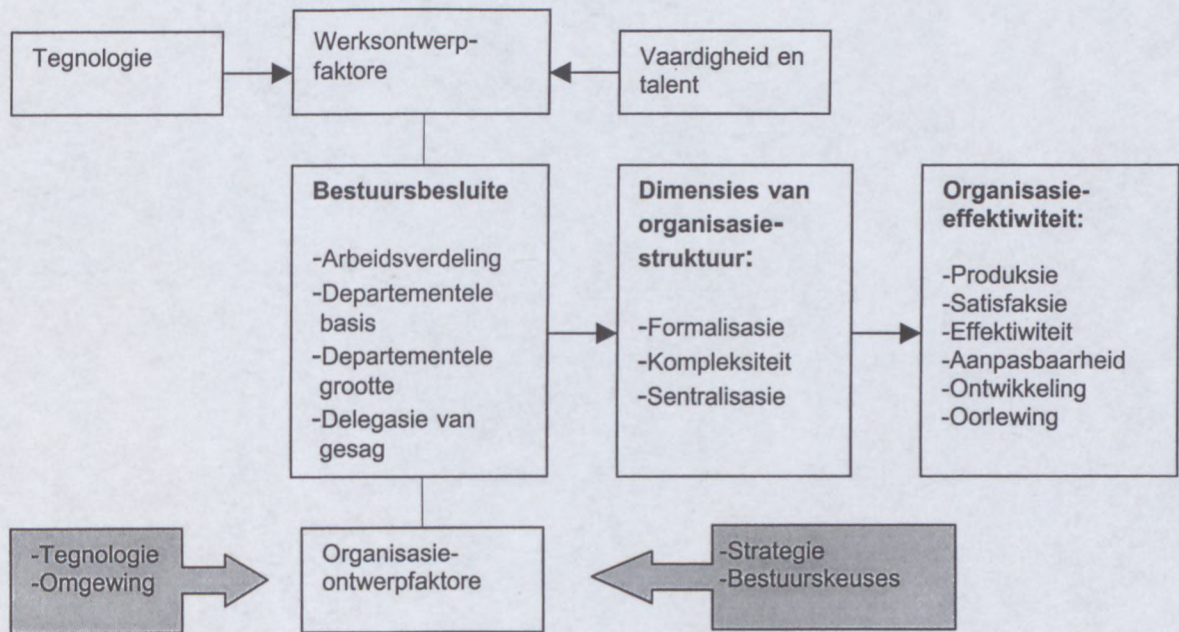
Die teenargument vir organogramme is ook belangrik omdat dit beweer dat die organogramme leweloos is en nie die dinamika en belangrikheid van verhoudings tussen die mense in die organogram weerspieël nie. In die praktyk bestaan daar buiten die hiërargiese kommunikasiekanale heelparty informele kommunikasie- en gesagslyne. Deesdae vloei kommunikasie horisontaal en diagonaal soos wat individue informasie deur byvoorbeeld e-pos deel en versprei. Een van die sterkste punte van kritiek teen die organogram is dat dit mense aanmoedig om 'n baie eng beeld van hulle werk te hê. Posbeskrywings sê presies wat die individu nie moet doen nie sowel as wat hy/sy moet doen (Swieringa & Wierdsma, 1992:10-12).

Volgens Gibson et al (1991:437) het organisasiestruktuur sy ontstaan hoofsaaklik te danke aan bestuursbesluite rakende vier belangrike kenmerke van alle organisasies: arbeidsverdeling, basis vir departementalisering, grootte van departemente en die delegasie van gesag. Bestuurders neem besluite beïnvloed deur 'n hele reeks faktore waaronder die werksomgewing, tegnologie, strategie en hulle eie persoonlikheidseienskappe. Of die organisasiestruktuur uitgebeeld word in 'n organogram of nie, dit maak nie 'n reuse bydrae tot die effektiwiteit van 'n organisasie nie.

Organisasiestruktuur bly 'n abstrakte konsep. Niemand het werklik 'n organisasiestruktuur gesien nie. Wat ons sien, is slegs die bewyse dat daar 'n struktuur bestaan en daarvan moet ons aflei dat daar 'n struktuur is. Organisasiestruktuur het 'n wesenlike invloed op die gedrag van die individue en groepe waaruit die organisasie bestaan. Die verhouding is so sterk dat sommige kenners struktuur breedweg definieer as die kenmerke van 'n organisasie wat net bestaan om die dele daarvan (mense) te beheer en te definieer. Almal gaan werk toe en doen wat die organisasie vereis. Organisasies bestaan uit verskillende poste binne afdelings, departemente en taakspanne. Die sukses van 'n organisasie hang daarvan af dat verskillende poste verskillende doelwitte het. As 'n lid van hierdie span of departement is daar bepaalde reëls, ooreenkomste en beleid wat deur almal vrywillig onderskryf word en waarmee die individu afstand doen van sy of haar reg om totaal outonoom op te tree. Die strukture en reëls bepaal dus tot in 'n groot mate die gedrag van individue. Die volgende figuur beeld die determinante van organisasiestruktuur uit.



Figuur 3 Organisasiestruktuur (Gibson, 1991: 438)



Wat is die belangrikste keuses wat gemaak moet word wanneer organisasie-ontwerp plaasvind? Bestuurders wat die keuses moet maak, het baie moeilike besluite om te neem. Hierdie proses waarvolgens besluite geneem word staan bekend as organisasie-ontwerp. Besluite wat gemaak word deur mense lei tot 'n organisasiestruktuur. Die proses van organisasie-ontwerp is meestal dinamies en ontwikkelend maar kan ook vinnig en eenmalig plaasvind. Die ontwerpproses wissel, maar die orde van besluitneming bly altyd min of meer dieselfde. Die eerste besluite fokus op individuele poste, daarna op spanne en departemente en laastens op delegasie van gesag.

Organisasiestrukture verskil namate bestuur verskillende besluite neem. Daar is ook heelwat formele determinante van struktuur, sowel as meer informele determinante, byvoorbeeld hoe mense kommunikeer en informeel informasie deel (Denton, 1999:156). Daar bestaan verskillende maniere om organisasies te ontleed.



Organisasiestruktuur, soos reeds gesê, definieer die wyse waarop take verdeel word, wie aan wie verslag moet lewer, die formele koördineringsmeganismes en interaksiepatrone wat gevolg moet word. Robbins (1990:5) definieer organisasiestruktuur aan die hand van drie komponente, naamlik sentralisasie, formalisasie en kompleksiteit (sien ook Gibson et al, 1991:437 en Robbins, 1996:550).

### **3.3.1 Sentralisasie**

In sommige organisasies neem bestuurders al die besluite. Die middelvlak-en laervlakwerknemers kry duidelike opdragte wat hulle gewoon moet uitvoer. Aan die ander kant van die kontinuum het bestuurders veel meer besluitnemingsgesag juis omrede hulle nader aan die aksie is en vinnige operasionele besluite moet neem.

Sentralisasie is die graad waarvolgens besluitneming gekonsentreer word op 'n enkele punt in 'n organisasie. Desentralisasie is die graad waarvolgens besluitnemingsmag afgewentel word na laer vlakke (Robbins, 1996:557). 'n Organisasie wat meer gesentraliseer is, lyk struktureel anders as 'n ander gedesentraliseerde organisasie. In gedesentraliseerde organisasies kan besluite en aksies vinniger geneem word en voel die personeel meer deel van die organisasie omdat hulle betrokke is by meer strategiese besluitneming.

Sentralisasie wys volgens Gibson et al (1991:462) op vier ontwerpbesluite:

1. Hoe meer werk gespesialiseer word, hoe meer gesentraliseer is besluitneming. Spesialiste wil net operasioneel besluite neem in hulle spesialiteitsgebied en wil nie noodwendig deelneem aan organisasiestrategievorming of personeelsake nie.

2. Hoe minder gesag gedelegeer word hoe meer sentralisasie is daar.
3. Hoe meer gebruik gemaak word van funksionele lyndepartemente, hoe hoër is sentralisasie omdat die departemente se werk dan gekoördineer moet word.
4. Hoe wyer die spanwydte van beheer, hoe meer sentralisasie bestaan daar. Dit word geassosieer met gespesialiseerde werk wat nie gesag nodig het nie, soos in die eerste punt aangedui.

### **3.3.2 Formalisasie**

Die klein familieskoenwinkel het nie naastenby dieselfde hoeveelheid reëls en regulasies as ABSA-bank met derduisende spesialiteitsrigtings en heelwat vlakke tussen die direkteur en die kassier, sowel as takke regoor die land nie. Die graad waarvolgens organisasies staatmaak op reëls en prosedures om die werknemers se gedrag te stuur, word formalisasie genoem. Sommige organisasies funksioneer met die minimum formalisasie en ander, selfs klein organisasies, skryf in detail voor wat werknemers mag doen en nie mag doen nie. In hoogs geformaliseerde organisasies is daar prosedures wat vir elke individu duidelik aandui wat om in elke situasie te doen. Formalisasie is oor die algemeen die uitvloeisel van hoë spesialisasie van arbeid, hoë delegasie van besluitneming, die gebruik van departemente en spanwydte van beheer. Formalisasie uitgedruk in reëls en prosedures het 'n belangrike ordeningsfunksie. Dit word veral gebruik waar organisasies 'n groot aantal werknemers het en oor geografiese areas versprei is. Geskrewe verslae word dan belangrik om bestuur op hoogte te hou. Die graad van formalisasie kan grootliks verskil tussen organisasies en ook binne organisasies (Robbins, 1996:559; Gibson et al, 1991:461).

### 3.3.3 Kompleksiteit

Kompleksiteit kyk na die graad van differensiasie binne 'n organisasie. Dit sluit in die graad van spesialisasie of arbeidsverdeling, die hoeveelheid vlakke van hiërargie en in watter mate die organisasie-eenhede geografies versprei is. Kompleksiteit is relatief tot die konteks waarin die organisasie bestaan. In sommige organisasies word alle probleme deur die mees senior persoon opgelos en in ander word besluitneming gedentraliseer na laer vlakke in die hiërargie. Dit is belangrik om te beseft dat organisasies met betrekking tot kompleksiteit, formalisasie en sentralisasie op 'n kontinuum geplaas word. 'n Organisasie het volgens Robbins (1990:6) 'n geneigdheid tot desentralisasie of sentralisasie. Die plasing van 'n organisasie op hierdie kontinuum is wat belangrik is (en ingewikkeld) in enige poging om die struktuur van 'n organisasie te bepaal. Kompleksiteit, soos hier bespreek, is verwant aan die wetenskaplike definisies van chaos en kompleksiteit, maar verwys meer in die konteks na die graad van kompleksiteit soos aangedui deur departementalisering en spanwydte van beheer. Organisasies met 'n hoë aantal posbeskrywings, titels, onderskeibare eenhede, spesialiste en taakspanne is kompleks van aard.

Die term *differensiasie* word meestal sinoniem met kompleksiteit gebruik. Horisontale differensiasie dui op die graad van differensiasie tussen verskillende eenhede en die spesialiskennis wat hulle benodig om hulle take uit te voer. Vertikale differensiasie raak die diepte van die struktuur of anders gestel, die vlakke van gesag vanaf die direksie tot die skoonmaker. Indien die differensiasie verhoog, (horisontaal en vertikaal) verhoog kompleksiteit. Vertikale differensiasie word gesien as 'n respons op verhoogde horisontale differensiasie. Soos wat spesialisasie uitbrei, word dit nodig om werk te koördineer. Werknemers in verskillende eenhede moet kan sien hoe hulle werk in die geheel inpas. Spanwydte van beheer is die getal werknemers



wat onder 'n spesifieke bestuurder se direksie val. 'n Wier spanwydte lei tot meer werknemers wat aan 'n bestuurder moet rapporteer en andersom (Robbins, 1990:87; Gibson et al, 1996:462-463)

Volgens Gibson et al (1996:463) is daar vier ontwerpbesluite wat gepaard gaan met kompleksiteit:

1. Meer spesialisasie lei tot groter kompleksiteit, juis omdat horisontale differensiasie verhoog.
2. Groter delegasie van gesag lei tot hoër kompleksiteit omdat vertikale differensiasie verhoog. Die sogenaamde 'chain of command' verleng en meer bestuursvlakke ontstaan.
3. Die ontstaan van geografies verspreide, selfonderhoudende eenhede wat gefokusde take op spesialiteitsgebied verrig, verhoog kompleksiteit.
4. 'n Bestuurder kan meer mense bestuur in 'n eenvoudige organisasie as in 'n komplekse een. Daar is dus 'n positiewe korrelasie tussen smal spanwydte van beheer en hoë kompleksiteit.

Figuur 4 (Gibson et al, 1996:463) som dit as volg op:

Dimensies	Besluite
Hoë formalisasie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoë spesialisasie</li> <li>2. Funksionele departemente</li> <li>3. Spanwydte van beheer groter</li> <li>4. Gedelegeerde gesag</li> </ol>

Hoë sentralisasie

1. Hoë spesialisasie
2. Funksionele departemente
3. Spanwydte van beheer groter
4. Gesentraliseerde gesag

Hoë kompleksiteit

1. Hoë spesialisasie
2. Geografiese, kliënte en produkdepartemente
3. Smal kontrolewydte
4. Gedelegeerde gesag

### 3.4 Samevatting

Ter opsomming kan 'n paar sleutelopmerkings gemaak word:

- Die hoofdoel van organisasiestruktuur is om die gedrag van individue en groepe te beïnvloed om effektiewe werkprestasie te lewer.
- Daar is sleutelbestuursbesluite wat organisasiestruktuur bepaal, naamlik besluite rakende die verdeling van werk in groepe, bepaling van spanwydte van beheer en die delegasie van gesag. Die besluite is interafhanklik en is nie die enigste faktore wat struktuur beïnvloed nie. Eksterne invloede speel ook 'n rol, soos later aangetoon sal word.
- Organisasiestruktuur verskil van organisasie tot organisasie. Dit verskil enersyds in terme van die bostaande bestuursbesluite wat geneem word en andersyds in terme van faktore soos die omgewing wat 'n rol speel. Die aanname word gebaseer op die oop-sisteemteorie waarna later in meer detail verwys word. Die verskille in organisasies moet gemeet kan word om meetbare attribute of

dimensies van struktuur te identifiseer. Formalisasie, sentralisasie en kompleksiteit is maatstawwe wat gebruik kan word om organisasiestruktuur te analiseer.

Formalisasie, sentralisasie en kompleksiteit gaan voorts die teoretiese raamwerk se hoekstene word waarvolgens organisasiestruktuur en die moontlike innovasie daarmee bespreek gaan word. Die biologiese metafoor bied die vertrekpunt vir hierdie tesis se benadering om binne die makrokonteks 'n nuwe blik te bied op organisasies en hulle ontwerp. Die toekoms van organisasies gaan afhang van hoe innoverend en eties hulle te werk gaan.



## Hoofstuk 4: Gevallestudies

### 4.1 Inleiding

Die organisasieteorie wat in Hoofstuk 3 bespreek is, lei tot 'n bepaalde problematiek wat verwant is aan die vraag of innovasie kan plaasvind te midde van burokratiese strukture wat gaan voortbestaan omrede dit so goed gevestig is? Drie uiteenlopende gevallestudies word vervolgens beskryf om innovasies vir organisasie-ontwerp aan te toon. Die gevallestudies word nie volgens een spesifieke analitiese raamwerk ontleed nie. Dit is egter voorbeelde van organisasies wat te midde van komplekse omgewings bepaalde vorme aanneem. Die rede waarom gevallestudies hier gebruik word, is om die makro-perspektief wat uit die vorige drie teoretiese hoofstukke vloei in 'n mikro-perspektief om te skakel, waaruit definitiewe afleidings gemaak sou kon word. Die volgende gedeelte is dus 'n verbinding tussen teorie en praktyk wat tot sekere gevolgtrekkings lei.

Die keuses van gevallestudies is eerstens die Greenpeace-omgewingsorganisasie, tweedens die Stellenbosse Geïntegreerde Ontwikkelingsproses (GOP) en derdens die voorgestelde funksionering van Wateropvangsbestuursforums wat deur die Departement van Waterwese en Bosbou voorgelê word. Die drie voorbeelde word nie as vergelykende beskrywings gedoen nie. Die keuse daarvan berus by die innovasies wat dit lewer ten opsigte van volhoubare ontwikkeling en strukturele innovasie. Die voorbeelde word nie geanaliseer nie, maar word beskryf. Die evaluasie aan die einde van die hoofstuk probeer om die band tussen die innovasies en waarom dit so belangrik vir omgewingsbestuur is, te lê.

## **4.2 Greenpeace: Internasionale omgewingsorganisasie**

### **4.2.1 Inleiding**

Greenpeace beklee 'n buitengewone posisie in die omgewingsbewuste gemeenskap. Vandaar dat Greenpeace soms die teiken van kritiek uit verskillende oorde op die politieke spektrum is. Sommige omgewingsgroepe en -kundiges beskou Greenpeace as té radikaal. Die direkte aksies van Greenpeace, soos om hul mense tussen walvisbote se harpoene en walvisse te plaas of om met ballonne in kerntoetssones in te vlieg, word as té konfronterend gesien. Dit skok mense en genereer meer afkeur as simpatie vir Greenpeace se pogings. Die resultaat is dat daar diegene is wat glo dat Greenpeace só uit voeling is met die hoofstroomidee van politiek en die omgewingsbeweging dat sy aksies en pogings om die omgewing te beskerm, dit benadeel (Wapner, 1995:300).

Aan die ander kant beskou militante omgewingsbewustes Greenpeace as nie radikaal genoeg nie. Hulle sien Greenpeace se aksies slegs as 'n poging om hul eie naam bekend te maak. Greenpeace wys slegs die probleme uit, maar kan niks daaraan doen nie. Hulle werk daarom téén werklike omgewingsbewaring, omdat hulle mense oortuig dat slegs die wete of kennis van omgewingsdegradasie 'n mens al heelwat nader daaraan bring.

Toe die Kanadese maatskaplike werker, Bill Darnell, in 1971 die naam Greenpeace gevestig het, het hy nie besef dat dit tot 'n organisasie sou lei wat 'n kwarteeu later

kantore in 33 lande sou hê met ongeveer eenduisend werknemers en finansiële ondersteuning van meer as 3 miljoen aanhangers wêreldwyd nie.

Die doelwit van dié gevallestudie is om ná 'n besoek aan Greenpeace, en in die besonder in 'n onderhoud (1998) met Ton Tukker (1998), voorsitter van Greenpeace in Amsterdam, 'n kontekstuele verslag te lewer met 'n bespreking van Greenpeace se organisasiestruktuur. Die voorafgaande bespreking van strukturele determinante word dus hiermee in die praktyk getoets.

Die determinante van 'n organisasiestruktuur veroorsaak gewoonlik heelwat botsende opinies oor hoe dit werklik 'n organisasie se struktuur kan beïnvloed, al dan nie. Die huidige organisasiestruktuur van Greenpeace is 'n funksie van heelwat komplekse, interafhanklike prosesse. Greenpeace se struktuur en alle aksies is gerat om effektiewe omgewingsbewaring, protes en opvoeding te bevorder. Die dualisme van verskillende strukture binne Greenpeace is 'n sentrale tema wat deurgaans uitgelig word, omdat dit aantoon hoe divers een organisasie in 'n postmoderne omgewing kan funksioneer. Die omgewing as strukturele determinant word ook kortliks beklemtoon.

#### **4.2.2 Strukturele dimensies van Greenpeace**

In Greenpeace se geval, soos in vele ander organisasies, het die negentigs 'n tyd van verandering aangedui. Greenpeace moes weer gaan soek na waar hulle krag lê en waarop hulle moes fokus. Hulle het in 'n mate hul strategie verander om tred te hou met dit wat die moderne mens aanspreek. Wanneer 'n mens by Greenpeace se kantoor te Keizergracht 174 in Amsterdam instap, lyk die gebou van buite en binne



amper soos 'n bank, met ontvangspersoneel, kantore en mense wat agter rekenaars werk en met lêers rondbeweeg. Die enigste uitsondering is dat amper almal met jeans werk!

Wat opmerklik is van die Greenpeace-organisasie is dat dit heelwat vraagstukke, veral ten opsigte van sentralisasie, meebring. Besluite word geneem by die jaarvergadering, veral in terme van die veldtogte wat onderneem moet word en wie op die internasionale bestuur moet dien vir die volgende jaar. Kantore van die onderskeie lande kry stemreg as daar 'n voldoende bydrae tot die begroting van Greenpeace gelewer word. Dit laat deesdae slegs die verteenwoordigers van Duitsland, Nederland, Australië, Oostenryk, Spanje, VSA, Nieu-Seeland, België, Engeland, Swede en Switserland met stemreg. Besluitneming word redelik gesentraliseer as gevolg van finansiële faktore. Die verteenwoordigers van die elf lande, saam met die ander verteenwoordigers, sit op 'n raad van Greenpeace Trustees. Daar word op die jaarvergadering ook besluite geneem oor enige veranderinge wat moet plaasvind oor die besluitnemingstrukture van die organisasie. Verder word daar 'n plafon geplaas op finansiële besluite en besteding.

Die Trustees van die nasionale kantore kies die sewe lede van die Raad van direkteure en gaan ook voort om die internasionale uitvoerende direkteur aan te wys. Die Trustees het 'n belangrike ondersteuningsfunksie, omdat hulle nasionale kantore hulle in hul veldtogte en administratiewe werk moet ondersteun. Hulle koördineer ook internasionale veldtogte en probeer om die effektiwiteit van die nasionale kantore te evalueer. Dit is die makrobeeld van hoe dinge by Greenpeace funksioneer. Dit is egter onmoontlik om aan die hand van dié beeld Greenpeace as 'n meer gesentraliseerde of gedesentraliseerde organisasie te verstaan. Die belangrike

gedagte van die sentralisasie-desentralisasie-kontinuum staan sentraal. 'n Organisasie soos Greenpeace se kernfunksie is nie om 'n wins te maak of markte te domineer nie. Greenpeace wil met beperkte fondse mense oor die hele wêreld inspireer en opvoed oor omgewingskrisisse wat deur regerings, maatskappye en gewone mense se aksies veroorsaak word. Besluite oor veldtogte word jaarliks geneem. Greenpeace se internasionale raad, met die Direkteur as voorsitter, bepaal die vier of vyf aspekte waarop gefokus gaan word. Die nasionale kantore moet hierby inval en kan nie aksies aanpak wat buite dié riglyne val nie. In gesprek met Ton Tukker (1998) van Greenpeace Nederland, het die vraag ontstaan waarom Greenpeace nie in Afrika betrokke is nie. Tukker (1998) het dit onomwonde gestel dat bogenoemde raad besluit het dat daar op die Ooste en veral Hong Kong gefokus moet word, omdat Greenpeace binne China aktief wil wees. Greenpeace se navorsing in omgewingstendense het getoon dat hulle op ses areas gaan konsentreer, naamlik klimaat, gifstowwe, oseane, kerngeoriënteerde aktiwiteite, woude en genetiese manipulering. Alle Greenpeace-aktiwiteite en strukturele ontwerpbesluite sal binne dié raamwerk val (Robbins,1990:109).

Die kenners wat deur Greenpeace in Amsterdam gebruik word, sal hulle navorsingsdata interpreteer en advies aan die Direkteur en klieke deurgee. Nasionale en internasionale aksies sal die groen lig kry om met die aksiekoördineerders saam te werk om die plan van aksie uit te werk. Daarna word die aksie uitgevoer deur die aksiegroepe in wie se gebied die krisis is. 'n Nasionale kantoor kan wel, deur met die internasionale kantoor te skakel, magtiging kry vir enige ander aksie waarvoor hulle sterk voel, mits dit binne die finansiële parameters en sleutel veldtogdoelwitte van Greenpeace val. 'n Mens sou dus kon sê dat, wat die veldtogte van Greenpeace betref, besluitneming 'n redelike hoë mate van sentralisasie toon. Soos vroeër



genoem, word die hoër sentralisasie meegebring deur omvattende beleidsmaatreëls wat in effek die diskresie van laervlakpersoneel beperk. Wat Greenpeace se aksies betref, lê die meeste besluitneming op 'n hoë vlak en so word die besluite via die aksie- of veldtogkoördineerders afgewentel.

Greenpeace bestaan deesdae uit meer as net see- en landveldtogte. Hulle kernfunksie is nie meer net gemik op mediagenererende Dawid vs. Goliat see-eskapades nie. Greenpeace het die negentigs met nuwe idees ingegaan. Die moderne organisasie volg 'n dualistiese pad, waarna dikwels verwys sal word. Die Direkteur praat van 'n tweespoorbeleid en stel dit duidelik dat aktiviste sonder bestuurders net so hulpeloos is as bestuurders sonder aktiviste. Greenpeace is in dié opsig eintlik twee organisasies in een. Soos reeds genoem, word aksies streng gekoördineer en word dit gedoen op 'n basis van redelike streng beheer en kontrole. As Greenpeace bote wil laat uitvaar, soos in die geval van Brent Spar van Shell, is dit van absolute belang dat die planne op die regte tyd uitlek en nie te vroeg nie. Die planne word deeglik gemaak en die aksiebevelvoerder en die taakspanne voer dit doelgerig en vinnig uit wanneer hulle die groen lig kry.

Die tweede pad, die bestuurspad werk soos menige ander organisasies met administratiewe personeel. Greenpeace Nederland se organogram is tipies van die groter Greenpeace-kantore. Die bestuur, wat basies uit Ton Tukker (1998) en sy assistent bestaan, word bygestaan deur 'n direksie van mense buite Greenpeace. Daar is drie hoof funksies: veldtogte, kommunikasie en fondswerwing, en finansies en beheer. Daar werk sedert 1997 ongeveer tagtig permanente personeellede. Op die oog af lyk dit na 'n heel normale stelsel met drie middelvlakbestuurders. Die manier van werk dui op 'n tipiese burokrasie. By nadere ondersoek is die sleutel tot



Greenpeace in die diverse strategieë te vind. Greenpeace is nie meer net reaktief nie. Volgens Ton Tukker (1998) het Greenpeace besluit om ook proaktief te werk te gaan met die ontwerp van 'n brandstofsuijige motortjie, die 'Smile', sowel as solarpanele genaamd 'Solaris'.

Taakspanne is op 'n tydelike basis tot stand gebring om dié produkte te ontwikkel. Omdat Greenpeace, soos bo verduidelik, redelik naby aan 'n adhokrasie is, beweeg hulle op die sentralisasie-desentralisasie kontinuum. Dit is 'n organisasie wat op die chaos groei waarvan Peters praat (Robbins, 1990:351). Die Greenpeace van 1998 en die toekoms is 'n gefokusde anargie. Daar is hoë sentralisasie by internasionale veldtogte en besluite oor watter kwessies aangespreek gaan word en waar word deur enkele mense geneem. Binne die nasionale kantore is daar ook 'n meer aanpasbare, vloeiende of organiese werkswyse en organisasievorm. Greenpeace se missie is heel eenvoudig: 'As mense mors, dan moet ons die wêreld vertel en alternatiewe bied'.

By Greenpeace werk daar in toenemende mate groot getalle hoogs professionele mense. Hierdie mense is reeds gesosialiseer deur hulle vorige ervaring om op 'n sekere wyse te dink en op te tree. In gesprek met Ton Tukker (1998) het dit duidelik geword dat Greenpeace deesdae 'n aantreklike loopbaankeuse vir jong mense is wat klaar gestudeer het. Hulle spesiale kundigheid word dan binne 'n afdeling van Greenpeace aangewend. By die aksiespanne word die mense byvoorbeeld gekies vanweë hul see- of bergklimervaring. Dit is nie 'n alledaagse ervaring om met 'n rubberboot heen en weer voor 'n megatenker in te jaag nie, maar wel lewensgevaarlik! Bemanningslede word dus deeglik opgelei. Nie almal kies Greenpeace vanweë 'n passie vir die omgewing nie. Ton Tukker (1998) se assistent,

het deur 'n personeelagentskap haar pos gekry. Sy het 'n administratiewe pos wat geensins met haar universiteitsopleiding verband hou nie. Sy het ook opleiding in die werksituasie gekry.

Tukker se assistent is nie om dowe neute aangestel nie. 'n Keuringsproses is gebruik en sy is getoets om uit te vind of sy in die organisasie en in die spesifieke pos sal pas. Sy is nie vanweë haar ervaring op rubberbote gekies nie. Sy het goeie interpersoonlike vaardighede en was vanweë haar opleiding op universiteit geskool om op 'n sekere manier te dink en om vaardig te wees met byvoorbeeld rekenaars en projekbestuur. Daar word van haar verwag om 'n sekere rol te vervul. Ton Tukker (1998) verwag sekere administratiewe standaardisasie. Hy laat haar egter ook toe om vryer te ontwikkel binne die organisasie en dit is nie sy doelwit om haar te lank as administratiewe assistent te hou nie.

'n Insiggewende nuwer tendens is die feit dat Greenpeace 'n relatief hoë personeelomset het. Volgens Tukker (1998) bly jong professionele mense ongeveer 3-5 jaar en beweeg dan na 'n volgende werk toe. Dié relatief hoë personeelomset laat nie veel ruimte om spesifieke prosedures by werknemers te vestig nie. By Greenpeace is daar die gevoel dat 'n mens op 'n missie is. Dit is die nalatenskap van die jare sewentig se aksiemanne en -vroue. Die onderliggende dryfkrag is nog steeds daar te vinde. Volgens Ton Tukker (1998) moes hy, as direkteur van Greenpeace Nederland en iemand met 'n bestuursagtergrond, ook aksie-opleiding ondergaan. Of jy dus in die biblioteek of kommunikasiesentrum werk, sal jy 'n kans kry om in rubberbote te vaar en om teen geboue op te klim. Dit is rituele wat die aansteeklike gees van aksie en optimisme by almal in die organisasie laat leef. Dit bied ook opleiding wat nuwe Greenpeace-werknemers insig gee in Greenpeace se



geskiedenis, filosofieë en doelwitte (Robbins, 1990:102). Ton Tukker (1998) het grappenderwys gesê dat hy sy aksie-opleiding eers die derde keer geslaag het!

Greenpeace se oorkoepelende beleid oor hulle teikenareas of fokusareas vir 'n volgende jaar bied 'n raamwerk met sekere reëls (vir bv. die aksiespanne) en prosedures wat gevolg moet word. Greenpeace se media- en kommunikasiemense weet al uit ervaring wanneer die beste tyd is om 'n veldtog af te kondig en in welke koerante. Daar is relatief hoë formeel vasgestelde doelwitte, maar heelwat ruimte om diskresie te gebruik – solank die boodskap deurkom! Hoë formalisasie is van absolute waarde by byvoorbeeld aksiespanne en finansiële departemente en juis omdat daar slegs een geleentheid is om 'n effektiewe veldtog te voer. In 1995 het Greenpeace inligting gekry dat die oliemaatskappy, Shell, van plan is om 'n olieplatform, genaamd Brent Spar, buite aksie te stel en in die see te laat sink. Die aksiespanne het op die olieplatform geklim en die mediagevegte tussen Greenpeace en Shell het begin. Dit was 'n stryd wat Greenpeace met groot sukses uit die geveg laat tree het. Die enigste probleem was dat die wetenskaplike inligting wat Greenpeace aan die media oor Brent Spar gegee het, foutief was. Volgens Greenpeace se verslag het die inligting uitgelek sonder dat dit ooit nagegaan is. Greenpeace moes om verskoning vra. Volgens Vera Dua, 'n Agalev- (Vlaamse Groen Party) senator, moet die Brent Spar-kwessie Greenpeace tot versigtigheid maan en moet die skade 'n herinnering wees aan wat onprofessionele optrede kan veroorsaak (De Bok, 1997:83-84). Die Greenpeace-organisasie van die einde negentigs het wel reëls, regulasies en prosedures wat deur mense se vorige ervarings, sowel as ervarings by Greenpeace, gevestig is.



Greenpeace gebruik toenemend jong, pas gegradueerde, professionele mense. Volgens Ton Tukker (1998) is daar nie veel mense ouer as 40 jaar in die organisasie nie en dit is ook die idee wat 'n mens kry tydens 'n begeleide toer deur die gebou in Amsterdam. Die mees visuele bewys van horisontale differensiasie in organisasies is spesialisasie en departementalisasie. Die aanstelling van jong, professionele mense is 'n vorm van sosiale spesialisasie. Lede van die aksiespanne word gekies vanweë hulle ervaring van byvoorbeeld bergklim. Niemand kom by Greenpeace aan met vorige ervarings van 'n aktiwiteit soos om op olieplatforms in die see te klim nie! Mense soos die direkteur, wat 'n ekonoom is, het professionele ervaring en opleiding wat hom as direkteur van Greenpeace goed te pas kom. Daar vind ook 'n mate van funksionele spesialisasie, wat 'n nuwer woord vir arbeidsverdeling is, binne Greenpeace plaas. Die ontvangspersoneel het 'n redelik geroetineerde, herhalende werk en sou redelik maklik vervang kon word.

Die spesialiste wat by Greenpeace werk, word in verskeie afdelings gebruik. Die manier waarop organisasies dié professionele aktiwiteite koördineer, kan volgens funksie geskied. By Greenpeace is daar nege afdelings: Finansies en Administrasie, Media en Kommunikasie, Veldtogte, Aksies en Marinedienste, Politiek en Wetenskap, Menslike Hulpbronne, Fondswerwing en Bemaking, Bestuur en Interne Kommunikasie en Nasionale Kantoorontwikkeling. Binne die Afdeling Menslike Hulpbronne werk daar opgeleide spesialiste met universiteitsgrade in Menslike Hulpbronbestuur. In dieselfde afdeling werk daar ook mense wat dalk opleiding as meubelmakers of musikante gehad het, maar wat by Greenpeace werk vanweë hulle passie vir die omgewing. Volgens Robbins (1990:84) sal 'n verhoging in spesialisasie lei tot 'n verhoging in kompleksiteit as gevolg van die verhoogde noodsaaklikheid van duur koördinerings- en beheermeganismes.

Greenpeace het 'n redelik plat organisasiestruktuur, waarskynlik omdat die uitvoerende gesag redelik gesentraliseer word deur 'n kleiner aantal mense. Die res van Greenpeace se wêreldwye personeel, ongeveer 1 300 mense, werk redelik outonoom binne die Greenpeace-fokusraamwerk. As die direkteur vinnig 'n besluit moet neem, kan hy binne 45 minute 'n skip met bemanning op pad hê na die Noordsee. Dié besluit raak nie Greenpeace in Hong Kong se aktiwiteite nie. Hulle is geografies afgeleë en het binne die Greenpeace-fokus hul eie prioriteite wat hulle op 'n unieke wyse gaan uitvoer met hulp en bystand van Greenpeace se internasionale span. Die Hong Kong-kantoor het ook 'n unieke problematiek en eie afsetgebiede wat hul omgewing betref. Die drie differensiasie-elemente kom egter nie noodwendig in een pakket nie. Op die kontinuum is Greenpeace redelik laag wat vertikale differensiasie betref en hoër wat horisontale differensiasie betref, veral in terme van sosiale spesialisasie. Greenpeace het 'n hoë mate van ruimtelike differensiasie met al die verskillende nasionale kantore. Die verskille tussen die horisontale en vertikale differensiasie wissel van kantoor tot kantoor. Die Nederlandse kantoor is hoër horisontaal gedifferensieer, met een-en-tagtig werknemers, as die kantoor in Chile waar slegs vyftien mense werk. Omdat Greenpeace redelik outonoom vinnige besluite kan neem oor aksies, word daar nie wyd gekommunikeer nie, maar wel direk na die betrokke aksiespan. Die veelheid van gesagslae tussen die direkteur en die aksiespan in die hawe van Antwerpen is nie hoog nie.

Die bestuurders by Greenpeace breek deur vertikale en horisontale obstruksies om snelle optrede moontlik te maak en daarom kan die direkteur of Ton Tukker (1998) maklik direkte kommunikasie met die mense op die Sirius of Beluga in die hawe handhaaf. Dit is volgens Tom Peters (Robbins, 1990:351) die werkswyse van



bestuurders in aanpasbare, poreuse en spangebaserde adhokrasieë soos Greenpeace. Greenpeace se kompleksiteit is nie soseer in organisasiestruktuur as in kommunikasie en koördinasie gesetel nie. Die Greenpeace-kantoor in Chile of Tunisië is kleiner en is minder kompleks as in Duitsland of Nederland. Die mense wat daar werk is moontlik minder professioneel georganiseer, maar deel dieselfde passie en missie as hul kollegas in Wes-Europa. Die faktor wat ten slotte dié komplekse koördinasie moontlik maak is gedeelde betekenis.

Dit is duidelik dat 'n organiese adhokrasie soos Greenpeace op onvoorspelbare wyses struktureel funksioneer. Dit is moontlik 'n prototipe organisasie van die toekoms. 'n Toekoms van oënskynlike chaos waar organisasies aanpasbaar moet wees by hulle omgewing, maar ook 'n redelike stabiele kern moet hê, word voorspel. Dit wil voorkom asof Greenpeace die toekoms met redelike optimisme kan benader, juis omdat hulle struktureel 'n nuwe organiese koers inslaan, maar dit ook regkry om die rou passie van 'n Dawid versus 'n Goliath deur almal in die organisasie se are te laat vloei.

### **4.3 Verteenwoordigende Forum: volhoubare ontwikkeling gebaseer op plaaslike Agenda 21**

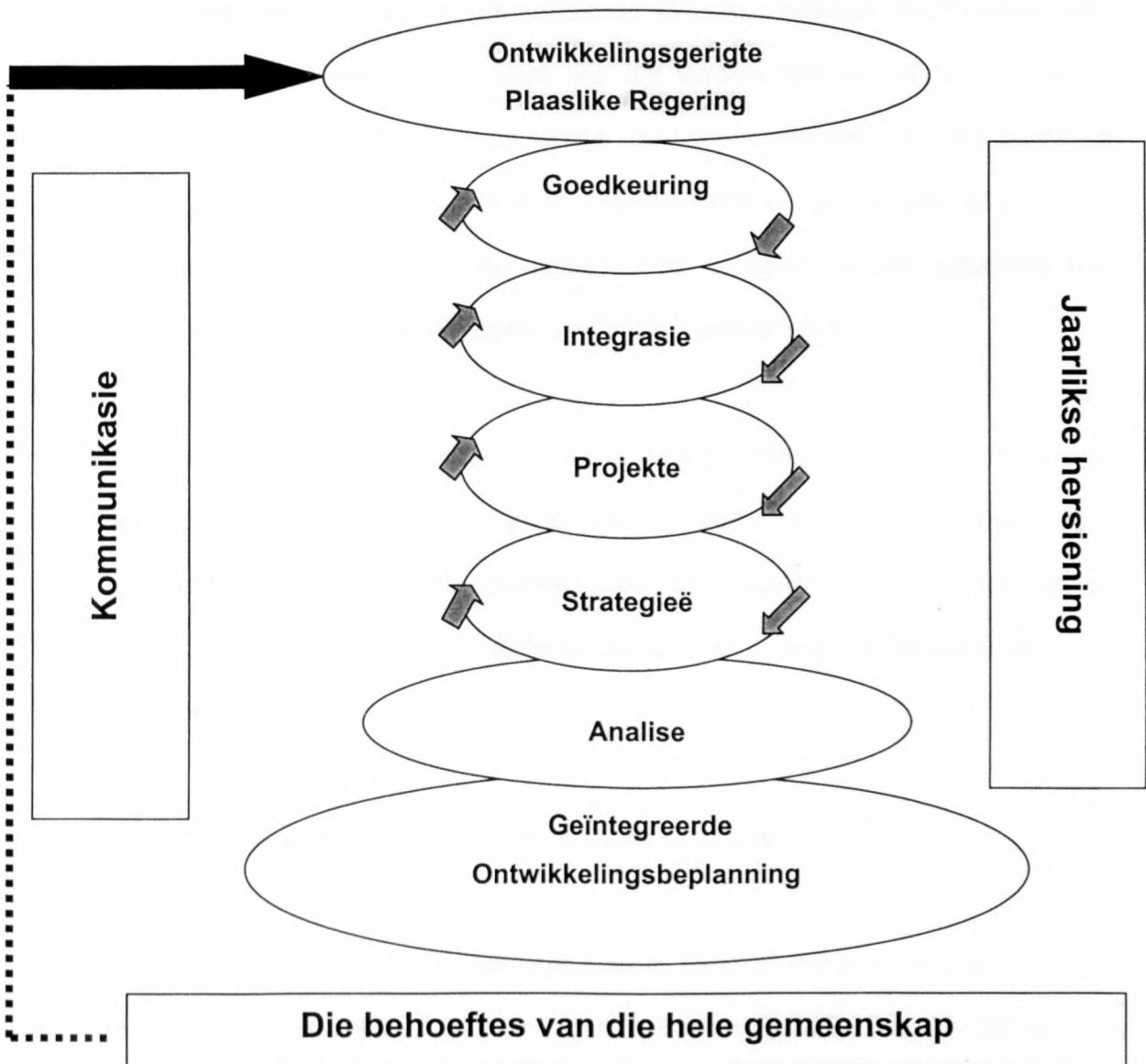
#### **4.3.1 Inleiding**

Een van die doelwitte van die plaaslike Agenda 21 is om die manier waarop die regering georganiseer is te verander, en om sodoende te verseker dat munisipale dienste op gelyke en volhoubare wyse aan huidige en toekomstige generasies, gelewer word. Die Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningsproses (GOP) is 'n sleutelmeganisme vir plaaslike regering om sy nuwe rol te vervul. Dit is 'n



deelnemende benadering tot ekonomiese, sektorale, ruimtelike, institusionele, omgewings- en fiskale strategieë met sterk basis in volhoubare ontwikkelingsinisiatiewe soos wat in die plaaslike Agenda 21 genoem word. Om seker te maak dat die pogings tot armoedeverligting en ontwikkeling optimaal gebruik maak van die skaars hulpbronne, moet munisipaliteite die GOP-proses volg. Die stappe in die proses kan soos volg diagramaties uitgebeeld word:

Figuur 5: Die GOP Proses



Die GOP-proses word vervolgens kortliks bespreek. Daar bestaan nie 'n bloudruk wat vir alle munisipaliteite geld nie maar daar word wel sekere riglyne gegee in die Gidspakke van die Departement van Plaaslike Regering (2001). Die proses vereis 'n redelike mate van institusionele reëlins en kan soos volg opgesom word:

- Wys 'n verantwoordelike persoon aan

Sodra daar besluit is dat 'n Geïntegreerde Ontwikkelingsplan (GOP) saamgestel gaan word, moet daar besluit word wie die verantwoordelikheid moet neem. 'n Sleutelpersoon of komitee moet aangewys word om te verseker dat alle rolspelers in kennis gestel word, 'n geskikte proses ontwikkel word, die proses deur alle strukture aanvaar word, aktiwiteite nie gedupliseer word of oorvleuel nie, aktiwiteite tydig plaasvind en dat die beplanningsproses effektief bestuur word.

Dit is belangrik dat die persoon/komitee wat verantwoordelikheid neem vir die proses die nodige gesag in die munisipaliteit het om departemente se samewerking te bewerkstellig. In die meeste gevalle word die stadsmerk of die hoof van die uitvoerende komitee as verantwoordelike persoon aangewys om die volgende aksies uit te voer:

- Ontwikkel 'n raamwerk vir die beplanningsproses

Die verantwoordelike persoon wat aangewys is, moet aandui hoe die GOP aangepak gaan word. Aspekte wat aandag moet geniet, sluit in: die fases van die GOP-proses,

wanneer die fases sal plaasvind, watter resultate elke fase moet lewer en wie verantwoordelikheid moet neem vir elke fase.

Hoewel die GOP-proses van plek to plek kan verskil na gelang van plaaslike omstandighede kan dit in die volgende fases verdeel word:

**Prosesontwerp:** Hierdie fase neem gewoonlik een maand en moet verkieslik gedoen word deur die persoon wat aangestel is as die verantwoordelike persoon vir die GOP-proses.

**Inligtinginvordering:** Hierdie proses kan minder as 'n maand duur as daar entoesiasme aan die dag gelê word. Dit is gewoonlik die verantwoordelikheid van departementshoofde.

**Visie en prioriteitdoelwitanalise:** Dit moet verkieslik 'n breedvoerige proses wees wat alle rolspelers betrek. Die proses kan een tot twee maande neem om te voltooi.

**Ontwikkel strategieë, projekte en aksieplanne:** Hierdie stap duur omtrent twee maande en is die verantwoordelikheid van departementshoofde en ander beplanningsrolspelers.

**Begroting:** Die verantwoordelikheid vir die opstel van die begroting word deur die raadslede en amptenare gedeel. Amptenare stel 'n voorlopige begroting saam wat dan deur raadslede geëvalueer en aangepas word voor goedkeuring.

**Implementering:** Die beplanningsproses stel tydsraamwerke vir implementering.

**Monitering en evaluasie:** Hierdie is 'n deurlopende proses wat daargestel moet word. Dit moet gereelde terugvoer aan die publiek insluit.

Elk van hierdie prosesse behels 'n aantal gedetailleerde besluite, wat nie noodwendig hier ter sake is nie. Dit is wel so dat publieke deelname die hoeksteen



van al die besluitneming moet wees. Hierdie is 'n baie belangrike aspek van die GOP-proses. Die meeste wetgewing wat na GOP verwys, vereis een of ander vorm van publieke deelname. Daar moet duidelikheid wees oor:

- 'n definisie van publieke deelname;
- wat die proses sal behels; en
- wie die proses gaan bestuur.

Daar is drie opsies vir deelname:

Gestruktureerde geleentheid: Gestruktureerde deelnemingsliggame/organisasies word gebruik as punt van kontak tussen die munisipaliteit en gemeenskappe.

Oop deelname: Hier word alle inwoners uitgenooi om hul standpunt te stel. Hierdie benadering behels gewoonlik dat openbare vergaderings sowel as werksinkels gehou word waar die publiek kan deelneem.

Informele deelnemende geleentheid: Hierdie is 'n *ad hoc*-proses wat gebaseer is op persoonlike kontak tussen individue met spesifieke belange en amptenare. In die meeste gevalle word 'n klagtekantoor of meganisme opgestel om hierdie tipe deelname te verseker.

Die sukses van 'n GOP-proses hang af van betekenisvolle deelname aan spesifieke aspekte soos die daarstel van prioriteitsbehoefte, beplanningsprosesse, opstel van die begroting en evaluasieprosesse. Elk van hierdie prosesse vereis 'n spesifieke tipe publieke deelname om betekenisvolle resultate te lewer. Die oorhoofse proses moet hierdie fyner besonderhede insluit.

Die deelnameproses moet so verteenwoordigend as moontlik wees wat betref die aantal belange wat aangehoor word. Terselfdertyd moet die proses nie te gekompliseerd wees nie.

Vier belangrike oorwegings in die deelnameproses is:

**Struktuur** verwys na die basis waarop gemeenskapsverteenwoordiging plaasvind in 'n gegewe gebied. Gewoonlik word gemeenskapsdeelname gestruktureer rondom 'n geografiese gebied of in terme van sektorale belange. Elk van hierdie twee prosesse het sekere oorwegings. Ondervinding dui daarop dat sektorale strukture dikwels daartoe lei dat die algemene belange van die gemeenskap nie verteenwoordig word nie. Die belangegroep wat in 'n gebied aktief is, is nie noodwendig verteenwoordigend van al die belange van 'n gemeenskap nie. Die gemarginaliseerde, armoedige, hulpelose en uitgebuite groepe word nie aangehoor nie.

Daarteenoor is daar die uitgangspunt dat sektorale strukturering van deelname vir 'n munisipaliteit 'n sekere vlak van eenvoudigheid verseker. Dit is makliker om te bestuur as geografiese verdelings waar spesifieke gemeenskappe betrek moet word. Dikwels is daar 'n magdom van sienswyses wat dan geïntegreer moet word. Tog verseker so 'n proses breër verteenwoordiging.

**Proses** verwys na hoe besluite geneem gaan word wanneer met gemeenskappe gewerk word. Eerstens kan daar op die basis van indirekte verteenwoordiging gewerk word. Persone word verkies of aangewys op die basis dat hul die belange van 'n sekere gebied verteenwoordig. Dikwels is daar probleme van verteenwoordiging, maar dit is tog redelik eenvoudig. 'n Tweede benadering behels

dat enige persoon wat belangstel in die proses opgeneem word. Die diversiteit van idees en sienswyses wat uit so 'n proses vloei, is waarskynlik baie meer verteenwoordigend van die breë publiek as wat die geval is met indirekte verteenwoordiging. Die proses is egter meer langdradig.

**Vlakke van gesag** verwys na watter mate van gesag aan die gemeenskapinsette in die proses gegee word. Hier kan tussen die volgende onderskei word:

- Die gemeenskap word ingelig oor besluite.
- Gemeenskappe word geraadpleeg aangaande hul voorkeure, terwyl die munisipaliteit verantwoordelikheid neem vir die finale besluite.
- Deelnemende beplanning, wat diepgaande werk met gemeenskappe behels om ooreenkomste te bereik waarop finale besluite van die munisipaliteit dan berus.
- Gesamentlike besluitneming, waar 'n besluit deur albei partye goedgekeur word.

Indien mense deelneem, hoeveel inslag het hul besluite uiteindelik? Kan 'n deelnameproses die legitimiteit van die verkose raadslede ondermyn? Hierdie vrae moet op een of ander manier oorweeg word wanneer 'n deelnameproses ontwerp word.

**Tydsfaktor** verwys na die belangrikheid dat daar 'n besluit geneem moet word oor hoe lank die deelnameproses moet duur. Daar kan onderskei word tussen strategiese deelname en operasionele deelname. Strategiese deelname kan verwys na spesifieke tydgebonde deelname en operasionele deelname kan verwys na 'n langtermynverhouding met spesialisgroepe of taakspanne rakende roetine-take van



die munisipaliteit. Die munisipaliteit moet alle aspekte oorweeg voordat 'n deelnamestrategie ontwikkel word. Die deelnamestrategie sal bepalend wees vir die kwaliteit van inligting waarop die GOP strategies berus. Hierdie proses is nuut vir raadslede, gemeenskappe en die munisipale amptenare. Niemand weet heeltemal wat om te verwag nie en daar is dikwels aarseling, skeptisisme, apatie en konflik. Tog is dit die verandering in die wyse waarop gewerk word wat die kern van die GOP vorm.

Die waarde van die GOP-proses vir munisipaliteite is die feit dat dit uit aksieplanne en -programme bestaan wat op die ontwikkelingsprioriteite van die betrokke gemeenskappe gegrond is. Die GOP-proses is dus belangrik omdat dit bepaalde organisasie-innovasies van munisipaliteite vereis: eerstens om die ontwikkelingsprioriteite te analiseer en tweedens om organisasies op die been te bring wat bestaan uit 'n netwerk van amptenare en mense uit die gemeenskap. Dit moet gedoen word met 'n besigheidsgeoriënteerde benadering omdat daar strategies te werk gegaan moet word met skaars hulpbronne.

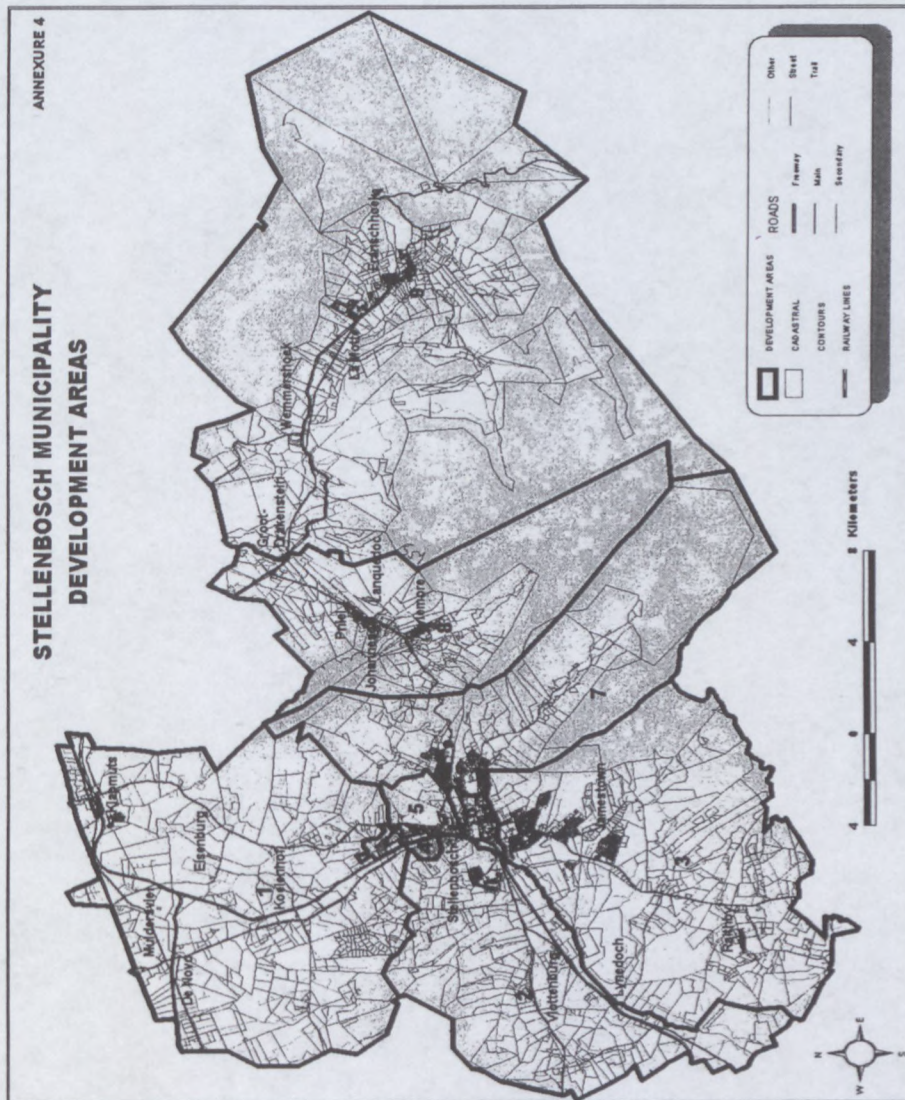
Die Wet op Munisipale Stelsels (Rep van SA, 2000: 24) bied 'n raamwerk vir hierdie organisering en die Gidspakke verskaf deur die Nasionale Departement vir Gedesentraliseerde Ontwikkelingsbeplanning (DDP) bied goeie riglyne vir die proses. Munisipaliteite moet egter plaaslik innoverend optree met inagneming van hulle unieke omgewings- en ontwikkelingsrealiteite.

Stellenbosse Munisipaliteit het sy gebied in nege ontwikkelingsareas verdeel, soos op die volgende kaart aangedui:



### Stellenbosch Munisipale area.

Figuur 6



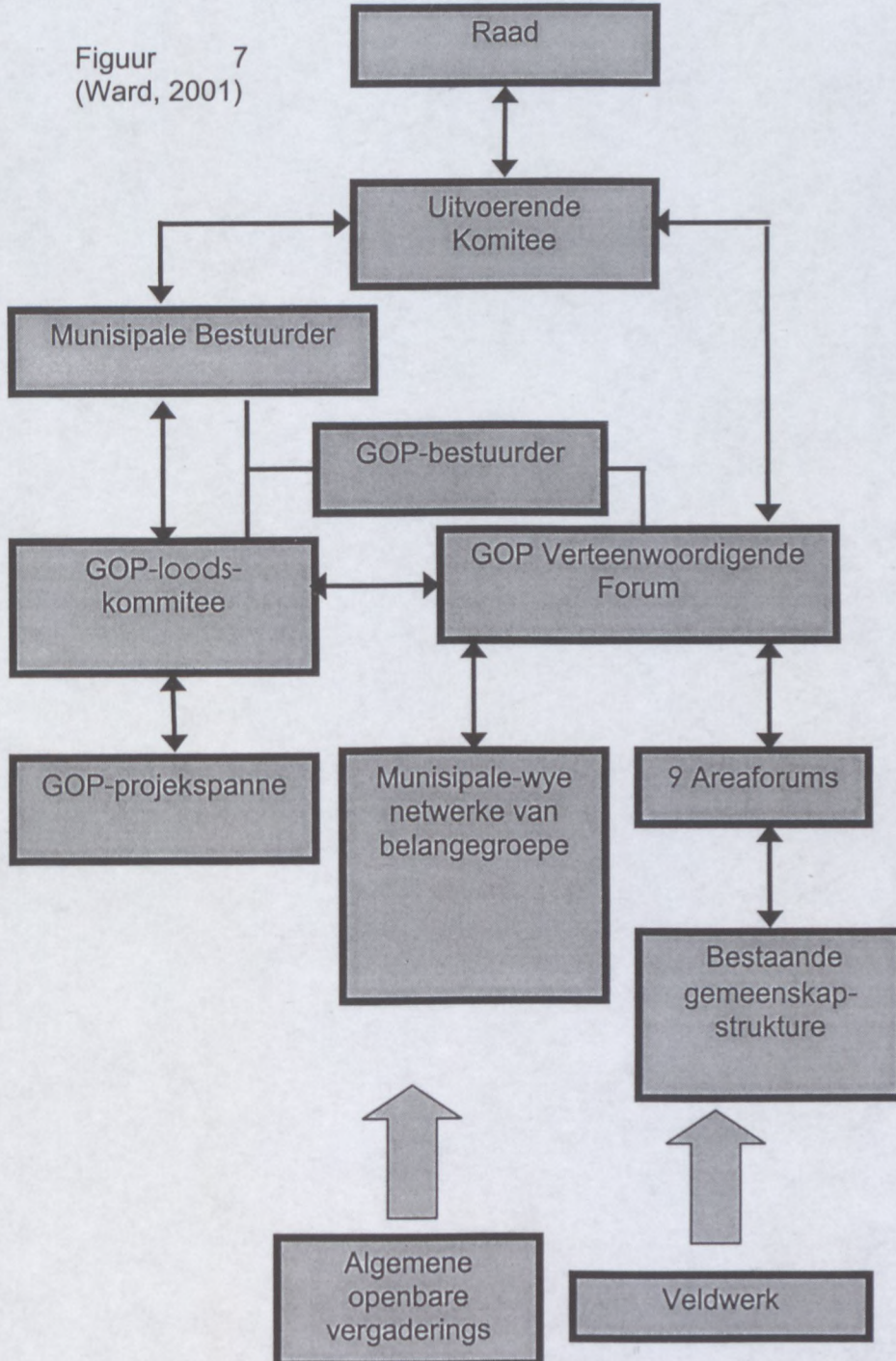
Elk van die nege areas het 'n areaforum gestig. Die Munisipaliteit het die proses gefasiliteer. Die areaforum is 'n oop liggaam waarop slegs belanghebbendes verteenwoordig kan wees en werk op die basis van konsensus, wat in Hoofstuk 5 bespreek word. Die areaforum moes die behoefte-analise doen en 'n klein komitee



verkieë om die kwessies te prioriteer. Die komitee het 'n voorsitter en nog 'n verteenwoordiger gekies om op die GOP-Verteenwoordigende Forum te dien. Die organisasiestruktuur word grafies uitgebeeld:

*GOP-deelnamestruktuur in Stellenbosse Munisipaliteit*

Figuur 7  
(Ward, 2001)





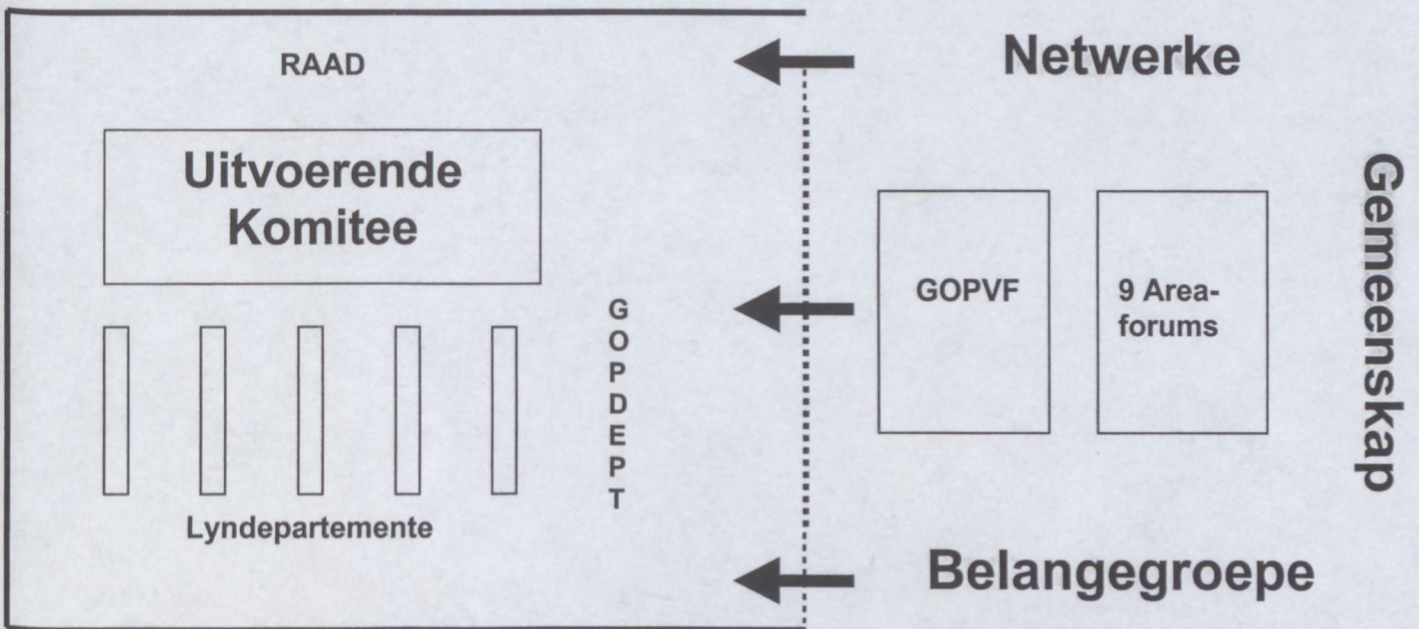
Die GOP-Verteenwoordigende Forum is die nuwe organisasie-innovasie om volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te verseker. Soos reeds genoem, word die Forum saamgestel uit verteenwoordigers van die publiek en amptenare. Die beginsel van verteenwoordiging is baie belangrik en vorm die hoeksteen van die organisasie. Die GOP-Verteenwoordigende Forum (GOPVF) verteenwoordig belange van hulle groepe en netwerke. Die Forum moet 'n meganisme wees vir kommunikasie, onderhandeling en besluitneming tussen alle rolspelers. Dit is 'n unieke organisasie omdat dit die publiek en die amptenare forseer om 'n proses saam te bestuur en hulle sodoende interafhanklik van mekaar se netwerke maak. Die organisasie is 'n kollaterale vorm (Robbins, 1990:345). Dit is 'n netwerk wat teen die burokrasie van die munisipaliteit aanvoeg om nuwe dimensies daaraan te gee. Die soepelheid en gepaardgaande lae formalisasie en sentralisasie gee aan die 'aanhangel' 'n organiese struktuur wat tot voordeel van die Munisipaliteit se tradisionele burokrasie is. Die voordeel hiervan is die effektiwiteit van die burokrasie, verkry van standaardisasie, gekoppel aan die innovasie en aanpasbaarheid van die losser vorm. In die geval die Stellenbosse Munisipaliteit bied die GOPVF die geleentheid om met ander netwerke te skakel en bied dit die potensiaal tot beter kommunikasie na buite, sowel as innoverende werkwyses.

Die kollaterale vorm bied egter ook uitdagings. Dit is die vermenging van meganistiese organisasies en organiese aanpasbaarheid wat moeilik is om te bestuur en dus kompleksiteit verhoog. Die geneigdheid om die Forum toenemend te beheer, lei stelselmatig tot meer reëls en regulasies en hoër formalisasie. Dit wil voorkom asof die tipe innovasie tydelik van aard is omdat die Munisipaliteit juis nie die innoverende aanpasbaarheid van die Forum vertrou nie. Die Forum se voortbestaan sal dus afhang van die moontlikhede om dit in 'n Artikel 21-maatskappy



(sonder winsoogmerk) te omskep. Dit sal sy integriteit in 'n mate beskerm. Die organisasie sal 'n netwerkorganisasie word wat sterk op ander organisasies en netwerke, insluitende die Munisipaliteit, staatmaak om bepaalde funksies te verrig. Dit bied aan die publiek 'n geleentheid om werklik betrokke te raak by die bestuur van ontwikkeling en sodoende 'n vennoot te word in plaaslike regering. Figuur 8 (Ward, 2001) stel die GOP Forum grafies voor in verhouding tot die burokrasie van die Munisipaliteit:

Figuur 8: Institusionele raamwerk

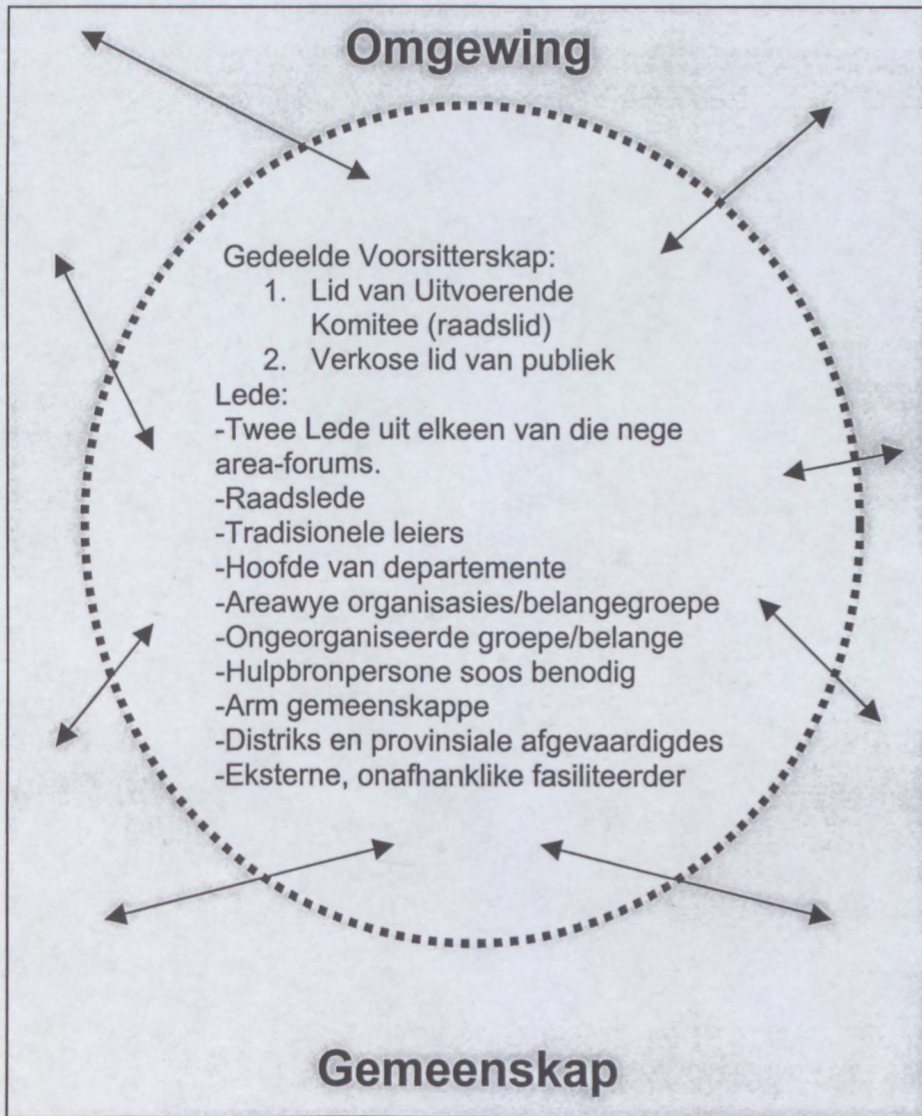


Figuur 8 (Ward, 2001) stel die samestelling van die Forum voor sowel as die voortdurende in- en uitvloeie van kommunikasie, hulpbronne en omgewingsinvloede. Die organisasie van die Forum berus steeds in 'n groot mate by die Munisipaliteit, omdat die medevoorsitter intern verkies moet word. Die kapasiteit van die organisasie in terme van geld en logistiese reëlins is nog onderhewig aan die munisipale begroting. Die stigting van 'n Artikel 21 organisasie sal nie noodwendig



die behoefte aan kapasiteit oplos nie, maar wel die besluitnemingsmagte van die Forum beter definieer.

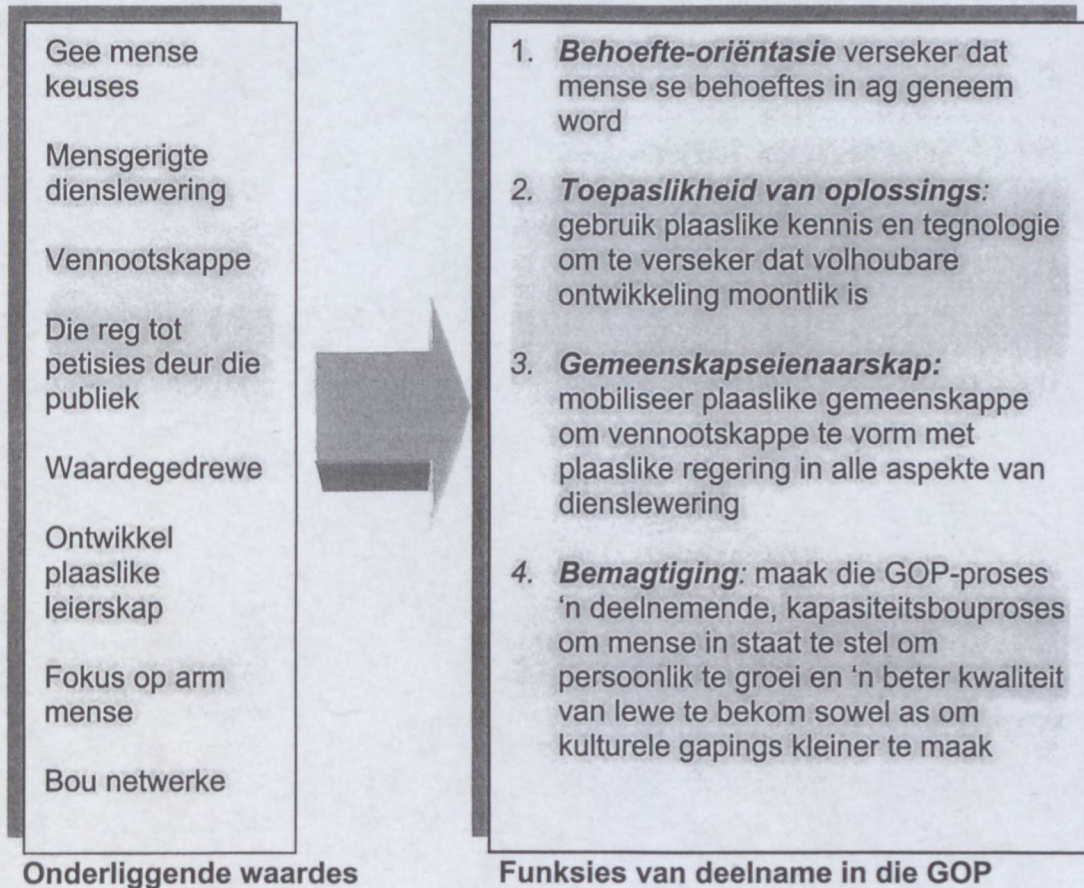
Figuur 9: Die rol van die GOP Forum





Die Forum berus grootliks op waardes onderliggend aan deelname soos deur die GOP-proses vereis word. Dit is die hoeksteen vir die organisasiestruktuur van plaaslike regering vir die toekoms. Figuur 10 (Ward, 2001) stel hierdie onderliggende waardes voor:

Figuur 10



Die GOP-proses is van kardinale belang vir omgewingsbestuur. Een van die inherente mandate van die Forum, is om die ekologiese bestuur van die Stellenbosch munisipale omgewing te vereenselwig met die GOP-implementeringsproses. Die Forum se hoofdoelwit is om die implementering van die munisipale programme te monitor en te evalueer. Dit het ook 'n rol om die integrasieprosesse tussen die



verskillende sfere van die regering te verseker. Effektiewe omgewingsbestuur kan slegs verseker word indien alle rolspelers oor die breë spektrum betrek word. Die burokrasie alleen kan dit nie waarborg nie en daarom moet die innovasies deurgevoer word. Wantroue en versteekte agendas bly die uitdagings wat oorkom moet word om die GOP Forum in statuur en effektiwiteit te laat groei. Dit is ook die begin van 'n nuwe era van plaaslike regering in Suid-Afrika waar publieke deelname geïnstitusioneel moet word om die nodige kontinuïteit aan die ontwikkelingsprosesse te verskaf.

In die evolusie van organisasies en die veranderinge van struktuur wat daarmee gepaardgaan moet twee sleutelvrae voortdurend gevra word met betrekking tot omgewingsbestuur: Gaan die nuwe struktuur die organisasie meer effektief laat funksioneer, en gaan die struktuur volhoubare ontwikkeling fasiliteer? Suid-Afrika is in baie opsigte effens agter die res van die wêreld, maar in terme van die vestiging van 'n oop, multikulturele samelewing met ontwikkelingsprioriteite wat redelik goed gedefinieer is, beskik die land oor unieke geleenthede. Die ontwikkelingsuitdagings is groot en die hulpbronne uitputbaar. Organisasies het nie tweede kanse om te oorleef nie. Effektiewe omgewingsbestuur gaan afhang van organisasie-innovasie wat min geld kos en gewone mense kan inspireer om deel te neem.

## **4.4 Wateropvangsgebied-bestuursagentskappe**

### **4.4.1 Inleiding en konteks**

Die Waterwet (No 36 van 1998) erken die behoefte vir geïntegreerde bestuur van alle aspekte wat met waterhulpbronne te make het. Die wetgewing gaan verder deur te verwys na die noodsaaklikheid om, waar nodig, sekere bestuursfunksies na streeks- of opvangsgebied te deleger sodat aktiewe deelname deur alle rolspelers verseker word. Dit is 'n uitdaging vir die oprigting, volhouding en koördinerings van instellings en strukture wat deelhouerbetrokkenheid in alle aspekte van waterhulpbronbestuur moet verseker. Die wetgewing maak voorsiening vir die vestiging van waterbestuursinstellings om die plaaslike deelnameprosesse, insluitende die van wateropvangs-bestuursagentskappe, waterverbruikersverenigings en advieskomitees, te fasiliteer.

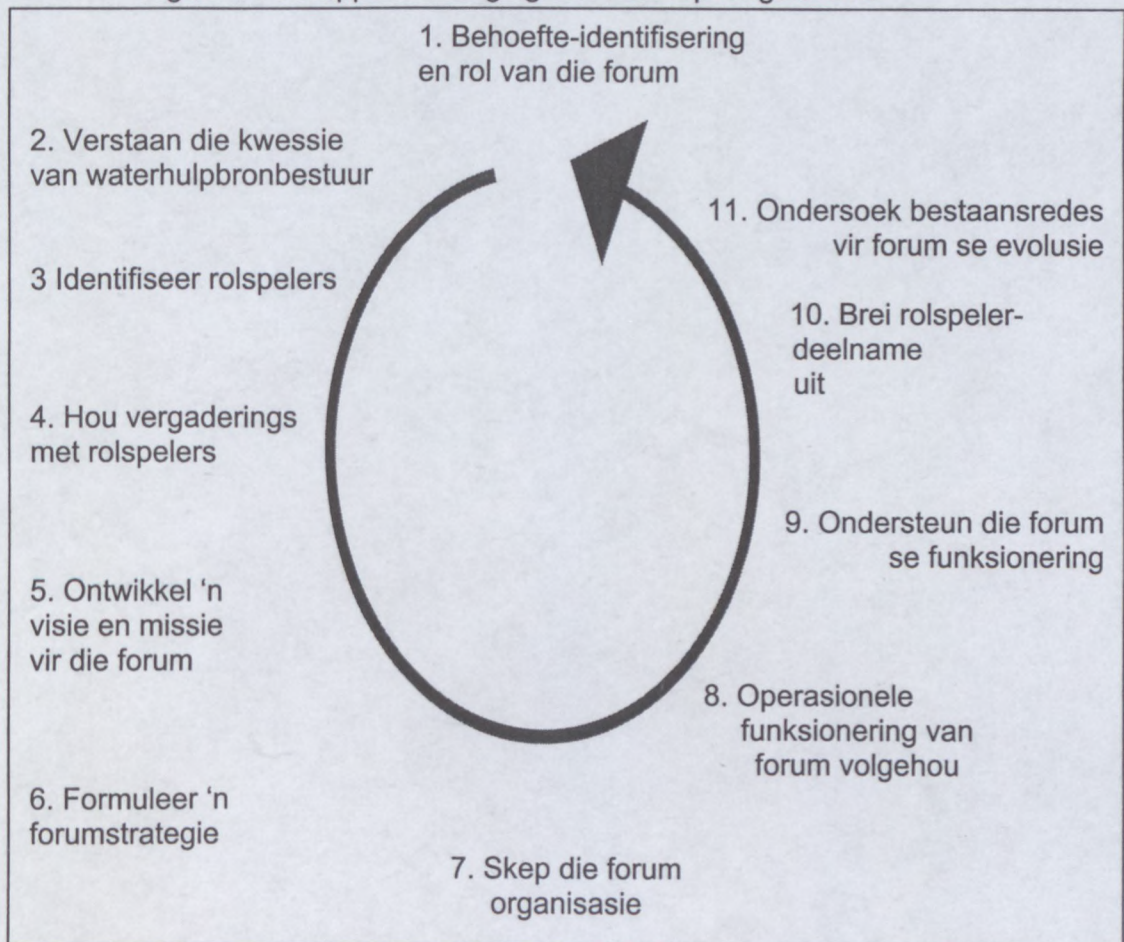
Die vestiging van hierdie wateropvangsgebied-agentskappe (WOA) vereis 'n strategie wat publieke deelname uitbou in al 19 die wateropvangsgebiede in Suid-Afrika. Die plaaslike forums moet deel vorm van die organisasiestruktuur van die WOA's en daarom ook van die strategie wat op nasionale vlak ontwikkel word om waterhulpbronbestuur te integreer met ruimtelike beplanning en die GOP-prosesse. Die fokus vir die bespreking wat gaan volg, is spesifiek op die organisatoriese reëlings met betrekking tot die wateropvangsforums.



#### 4.4.2 Proses van vestiging en evolusie

Die oprigting van wateropvangsforums volg oor die algemeen sekere stappe. Vir die doel van die bespreking gaan daar nie op al die stappe gefokus word nie, maar dit word wel diagramaties aangedui (RSA, Guidelines on the Establishment and Management of Catchment Forums, 2001:7):

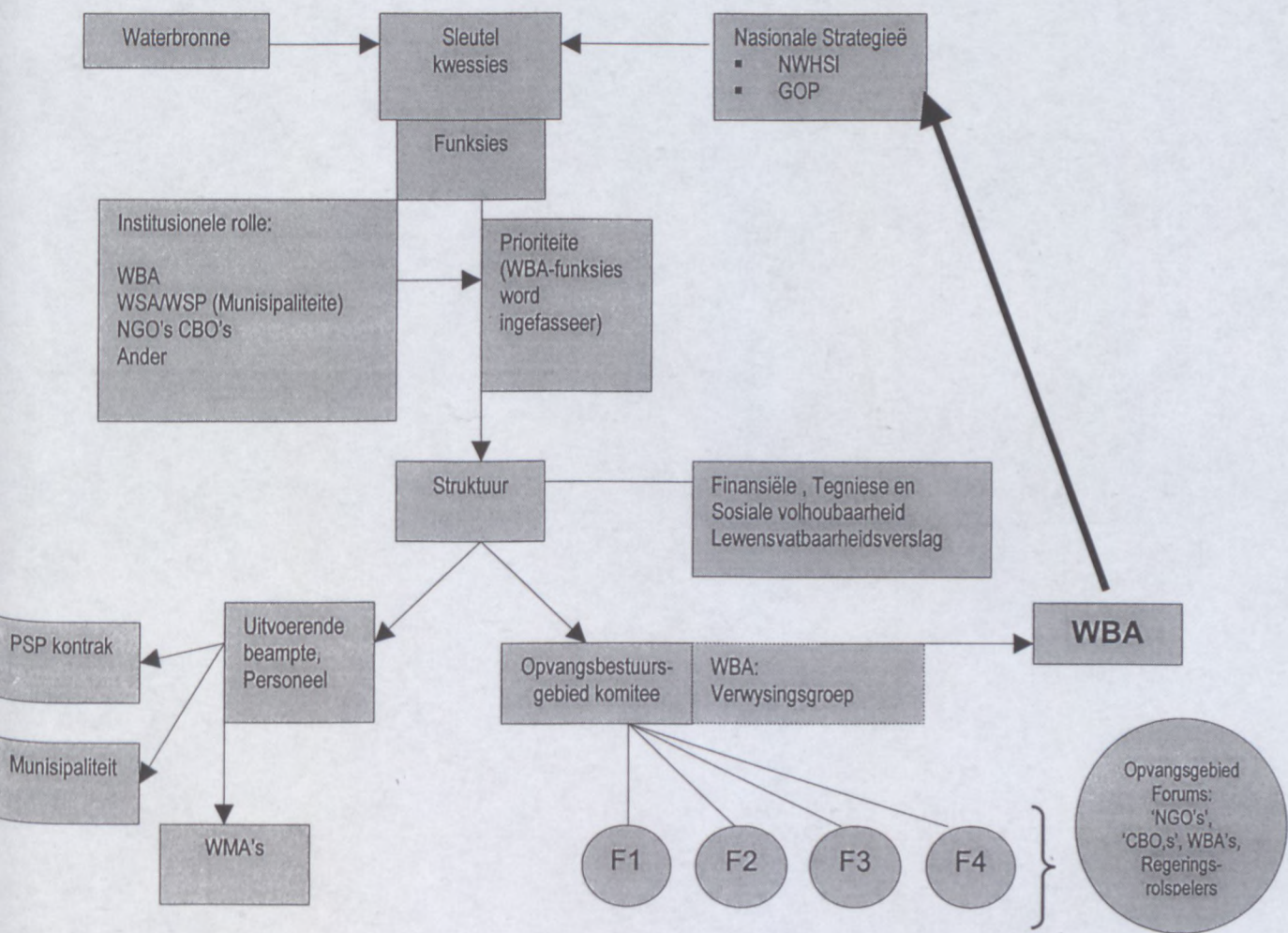
Figuur 11 : Stappe in vestiging van wateropvangsforums



Binne bostaande diagram word 'n tipe generiese padkaart vir die oprigting van forums geskets. Vir die doel van die bespreking gaan daar slegs gefokus word op die prosesse rondom die ontstaan en evolusie, sekere organisatoriese dimensies en twee praktiese voorbeelde van forums en hul struktuur.



Dit is belangrik om op te merk dat nie alle forums bostaande stappe volg om effektief te wees nie. Die forums is dinamies van aard en as organisasieforum juis interessant vanweë hul respons tot uitdagings en tekortkominge. Dit mag veroorsaak dat die forum deur periodes van evolusie gaan om 'n nuwe rol te beklee. Hoe dit ook al sy, forums het gewoonlik sekere drywers wat hul bestaansrede is. In die wateropvangsgebiede is daar sekere beleidsmaatreëls wat konsultasie en deelname van alle rolspelers wil fasiliteer. Die gedagte agter die strukturering van die opvangsgebiede se forums wil gestalte gee aan die vereistes van die beleidsraamwerk. Institusioneel kan die instelling van 'n waterbestuursagentskap so daar uitsien. (Enright, 2002) Figuur 12 Institusionele organogram:





Die voorafgaande figuur is 'n voorbeeld van hoe die proses van gelyktydig van onder en van bo af kan werk. Die dikker pyl stel die terugvoer voor wat deurlopend en gelyktydig met die struktuurvorming gebeur. Die struktuur word bepaal deur die strategie en die deelname, maar beïnvloed ook weer die strategie in terme van die aanpassings wat daar gemaak word.

Die forums ( F1-F4 in Figuur 12) word meestal ook gedryf deur vyf belangrike elemente. Die eerste is konsultasie om die belangrikste kwessies by alle rolspelers in die betrokke opvangsgebied uit te klaar. Ten tweede word gefokus op die daarstelling of institusionele ontwikkeling van 'n organisasie of forum rondom spesifieke waterbestuurskwessies. Die fokus op spesifieke hulpbronskwessies is derdens 'n effektiewe drywer vir die forum omdat die deelhouers 'n bepaalde belangstelling het in waterhulpbronsbestuur. Vierdens kan forums 'n ondersteunende rol in terme van beplanning en implementering van projeksiklusse rondom waterhulpbronsbestuur vervul. Dit bied geleentheid vir mense om hul kapasiteit uit te bou en 'n effektiewe rol te speel in die ontwikkeling van waterhulpbronne. Laastens kan die hantering van sekere funksies deur 'n forum 'n belangrike drywer wees. Aktiwiteite soos die monitering van projekte, verwydering van uitheemse plante en permitadvieskomitees is voorbeelde hiervan (RSA, Guidelines on the Establishment and Management of Catchment Forums, 2001:7).

Dit is sentraal tot die sukses en volhoubaarheid van die forum dat die belangstelling en verbintenis van soveel as moontlik van die rolspelers volgehou word. Die belangrikheid van netwerkprosesse vir forums is vanselfsprekend. Rolspelers is reeds aktief deel, het bestaande verhoudings, gedeelde visie en selfs 'n tipe



organisasiestruktuur. In die opvangsbestuursagentskap wat basies die Departement van Waterwese en Bosbou (DWAF) is, lê die voordeel om die roete van forums te volg daarin dat meer as een rolspeler verantwoordelik is vir die dryf en funksionering van die forum.

Wat evolusie betref, word daar verwag dat die forum met verloop van tyd 'n nuwe karakter kan aanneem. Indien verandering oor tyd inkrementeel en doelmatig is en nie net op 'n *ad hoc*-basis plaasvind nie, word dit al hoe belangriker om die proses te bestuur. Forum-evolusie word gewoonlik gedryf deur die nuwe rolverwagtinge van óf die regering óf die rolspelers. 'n Forum kan natuurlik aan die hand van die nuwe rolverwagtinge proaktief poog om strukturele veranderinge aan te bring deur byvoorbeeld meer deur hulle rolspelers beheer te word.

Wanneer 'n forum tot stand gebring word, sal daar heel waarskynlik 'n sekere graad van formalisasie nodig wees. Formalisasie sou in die geval van wateropvangsgebiedforums die ontwikkeling van 'n grondwet, ooreenkoms of kontrak inneem wat lig werp op die funksionering, operasionele werking en natuurlik die rol van die forum, sowel as organisasiestruktuur. Formalisasie is belangrik omdat dit die forum wettig maak op beide finansiële en organisatoriese gebied.

Daar is verskillende institusionele reëlins om wateropvangs te organiseer. Die forum kan 'n statutêre liggaam wees soos 'n bestuurskomitee of advieskomitee wat grootliks onder die minister of departement se beheer is. 'n Ander moontlike roete is die registrasie van 'n Artikel 21-maatskappy wat fonsinsamelingsvoordele inhou. Selfs in só 'n geval moet funksies en gesag amptelik aan die Artikel 21- maatskappy

gedelegeer word. Die laaste opsie is die nie-statutêre forum waar die forum sekere beperkte gesag deur middel van delegasie kan verkry.

Laastens is daar vier basiese modelle wat vir wateropvangsgebiedsforums voorsien word en wat as kombinasies kan voorkom. (RSA, Guidelines on the Establishment and Management of Catchment Forums, 2001:7-44):

- Konsultatiewe adviesforum

Dié forum bied 'n meganisme vir opvangsgebiedbestuur om konsultasie met rolspelers te kan hê. Die forum is 'n besprekingsforum en het as sulks nie werklik wetlik bindende magte nie. Dié tipe forum kan wel sekere interne reëls en regulasies opstel om as gids te dien vir die lede.

- Institusionele ontwikkelingsforum

Dié forum is 'n meganisme om mense en vaardighede in waterhulpbronbestuursaktiwiteite in te bring, veral met die oprigting van 'n waterbestuursagentskap.

- Koördinasie-netwerkmodel

Dié forum word 'n netwerkagent wat aktiwiteite wat met waterhulpbronbestuur te make het met verskillende agentskappe en rolspelers koördineer. Netwerkforums bestaan gewoonlik uit lede van ander forums wat 'n spesifieke rol en mandaat het ten opsigte van waterhulpbronbestuur.

- Waterhulpbronbestuur-ondersteuningsmodel

Dié forum verkry sekere gedelegeerde waterhulpbronbestuursfunksies en daar bestaan sekere kontraktuele verpligtinge. Die forum moet 'n regsentiteit

wees. Dit is 'n komplekse proses omdat die forum twee base moet dien: hulle rolspelers en die waterbestuursgebied.

Ten slotte kan genoem word dat forums van opvangsgebied tot opvangsgebied verskil omdat die plaaslike situasie in 'n groot mate die struktuur dikteer. Die forum organiseer hulself basies rondom die volgende doelwitte:

- Organisering en bestuur die aktiwiteite van die forum.
- Aansporing en organisasie van die interaksies tussen deelnemende rolspelers.
- Onderneming, volhouding en monitering van spesifieke funksies wat aangeneem is of deur delegasie verkry is.
- Ondersteuning en volhouding van die aktiwiteite van die forum.

Waterhulpbronforums bestaan uit komponente of afdelings wat op sekere take van die forum gerig is:

1. Bestuurstrukture wat wissel in formalisasie namate die forum meer komplekse take het om uit te voer. Meer komplekse forums kan 'n bestuurskomitee en 'n uitvoerende komitee hê. 'n Forum wat besluit om 'n Aartikel 21- maatskappy, of organisasie sonder winsoogmerk, te stig mag heel waarskynlik administratiewe personeel en of 'n bestuurder aanstel.
2. Interaktiewe strukture wat die belangrike deelnamekomponent van alle forums verteenwoordig. Binne dié arena vind alle publieke deelname van rolspelers plaas. Dit is hier waar 'n forum op 'n grondwet besluit. Dié gedeelte moet wye deelname van veral sektorale departemente van verskeie



owerheidsfere en gemeenskappe verkry. Die groot forum mag dalk in verskeie taakspanne verdeel word na gelang van die uitsette wat benodig word.

### 3. Operasionele strukture

Wanneer forums take aanneem wat kompleks en uiteenlopend van aard is, moet sekere operasionele strukture ontwikkel word. Die vereiste take en strategieë bepaal grootliks die struktuur. Taakspanne mag moontlik gevorm word vir langertermynprojekte en subkomitees vir kort take. Indien semi-permanente take aangepak word, begin dit vir forums belangrik raak om spesialisbesigheidseenhede te skep.

### 4. Ondersteuningstrukture

Groot forums met komplekse take moet strukture kan skep om die volgende sleutelfunksies te kan uitvoer:

- Fondsinsameling
- Sekretariaat en administratiewe ondersteuning
- Logistiese ondersteuning

Ter opsomming toon die volgende figuur aan wat benodig word van organisasie-strukture met verskillende funksionele scenario's (RSA, Guidelines on the Establishment and Management of Catchment Forums, 2001:39):

Figuur 13: Opsomming van forumrolle

Forum- struktuur	Forumrolle			
	Institusionele ontwikkeling	Waterhulpbronbestuur (WHB) konsultasie	Ondersteuning aan WHB	Koöperatiewe regering
<b>Bestuur</b>	Nou betrokke by opvangsgebied Vestigingsproses. Bestuur is proses- en uitsetgedrewe	Verteenwoordigende bestuurstruktuur nodig. Strategiese fokus op verhoudings. Bestuur met 'n sterk 'forum'-element	Gestruktureerde en sistematiese bestuur in staat om take deur te voer. Bestuur het nou band met operasionele eenhede	Bestuurstruktuur aanvaarbaar vir sektorale rolspelers. Strategiese kapasiteit en inter-sektorale insig nodig. Sistematiese bestuur van komplekse take
<b>Interaksie en Deelname</b>	Forum-element grootliks adviserend	Forum-element so oop en so verteenwoordigend as moontlik	Forum-element beide konsulerend en adviserend. Forum gestruktureer om insette te lewer sowel as om by te dra tot sekere take	Forum-element sektoraal verteenwoordigend. Forum gestruktureer om Intersektorale debat en aksies te fasiliteer
<b>Take</b>	Operasionele aktiwiteite sterk gefokus op kapasiteitsbou	Operasionele eenhede sektoraal of op tema gebaseer. Klem op interaksie met rolspelers	Operasionele eenhede formeel gestruktureer rondom take	Operasionele eenhede of tematies of sektoraal gefokus (of beide). Sommige eenhede formeel gestruktureer rondom take
<b>Ondersteuning</b>	Ondersteuning grootliks logisties	Ondersteuning met befondsing nodig. Ander ondersteuning grootliks logisties en inligting- gebaseer	Befondsing, logisties, bestuur, wetlik en inligtings- ondersteuning benodig	Befondsing, logisties, bestuur, wetlik en inligtingsondersteuning benodig

#### 4.5 Evaluasie

In die geval van Greenpeace, die GOPVF en die Wateropvangsforums word dit duidelik hoe plaaslike omstandighede die organisasiestruktuur kan vorm. In beide die forums het gemeenskappe met 'n owerheidsfasiliteerder byeengekom en konsensus bereik oor hul doelwitte, bestaansreg, funksionering en organisasiestruktuur. Dit is bykans onmoontlik om Greenpeace as 'n



multinasionale organisasie te vergelyk met die voorbeelde van plaaslike forums. Dit is egter waar dat al drie organisasies voorbeelde van netwerke is wat op aksie gefokus is binne komplekse, dinamiese omgewings met heelwat rolspelers. Sekere formele reëls en strukture, sowel as 'n mate van sentrale besluitneming, is in 'n mindere of meerdere mate nodig. Greenpeace is waarskynlik heelwat meer geformaliseer as die forums binne die GOP-proses sowel as die wateropvangsgebied-bestuursproses, met heelwat meer geïntitutionaliseerde reëls en regulasies. Daar is ook meer sentrale besluitneming nodig om die aksies van Greenpeace met bykans militêre presisie uit te voer.

Die drie voorbeelde se sterkste verwantskap is die organiese wyse waarop dit groei en verander. Die beweging na 'n minder gesegmenteerde en meganistiese vorm van struktuur bring ons nader aan biologiese en ekologiese beginsels wat gebaseer is op terugvoering en *ad hoc*-aanpassing. Dit is 'n belangrike oorgang tot die besprekings wat volg. Daar bestaan binne die gevallestudies 'n minder rigiede skeidslyn tussen wat binne die organisasie is en dit wat daarbuite is en dit bring ons hopelik nader aan 'n meer sistematiese omgewingsbestuursbenadering.



## **Hoofstuk 5: Toekomsblik: Organisasie-innovasie vir Omgewingsbestuur**

### **5.1 Inleiding**

In die vorige hoofstuk was die basis vir ondersoek om uit te vind hoe strukture buite werk waar volhoubare bestuur prakties toegepas moet word binne die breër ontwikkelingsbestuursdomein. Daar het wel belangrike idees vorendag gekom wat betref die verdwyning van grense binne en buite dié tipe organisasies. Dit veronderstel dat daar mobiliteit van mense en idees is wat in platter, meer organiese strukture moontlik is. In hierdie hoofstuk gaan daar gekyk word na die toekoms van netwerkorganisasies en watter geleenthede en probleme daar moontlik bestaan vir dié tipe organisasie.

### **5.2 Die opkoms van die netwerkorganisasie**

Soos vroeër beskryf, beleef heelparty organisasies geweldige veranderende en komplekse organisasie-omgewings. Die organisasie-omgewing word onlosmaaklik deel van die natuurlike omgewing. Omgewingskrisisse gaan in die toekoms waarskynlik toenemend deel word van elke organisasie se omgewing. Natuurlike hulpbronne gaan ook nie vermeerder nie. Organisasies wat betrokke is by omgewingsbestuur gaan onder dieselfde druk moet werk as enige ander organisasie, maar gaan 'n toonaangewende rol moet speel om die omgewingsproblematiek suksesvol aan te spreek. Om hierdie doelwit te bereik, moet omgewingsorganisasies meer innoverend te werk gaan.

Daar is heelwat debat oor hoe organisasies platter strukture moet hê omdat die sogenaamde 'beheer en kontrole'-burokrasieë nie meer so effektief in die komplekse

werkomgewing en natuurlike omgewing kan wees nie. Omgewingsprobleme is inherent aan globale probleme en verweef met die globale intertekste van die internasionale politieke, sosiale en ekonomiese verhaal. Verandering is nodig om die besluitnemingsproses van regerings- en omgewingsorganisasies te verander. 'n Groot omgewingsorganisasie soos Greenpeace moet binne die konteks van groot multinasionale organisasies, maar ook groot en klein regerings met wisselende politieke paradigmas kan funksioneer. Dit raak toenemend belangrik vir omgewingsorganisasies om binne die oop sisteem met informele groepe, konsortiums en parallelle organisasies in te skakel. Die alledaagse bestuur word die bestuur van netwerke.

Netwerke funksioneer op verskillende vlakke:

- as groeiende afsetgebiede vir volhoubare ontwikkeling wat politieke prosesse en konsensusbou fasiliteer, selfs as konflik diep gesetel is;
- as voertuig vir vennootskappe tussen regerings-, besigheids-, nie-regerings- en gemeenskapsgroepe;
- as groepe van openbare bestuurders, natuur- en sosiale wetenskaplikes met 'n verbintenis tot gemeenskaplike leer met die doel om 'n nuwe reeks vaardighede in omgewingsbestuur te ontwikkel; en
- multivlaknetwerke, gefokus op die integrasie van aksies van volhoubare ontwikkeling van plaaslike tot internasionale vlak (Carley en Christie: 2000: 176).

Toenemend word dié tipe taakgeoriënteerde, informele groepe in omgewingsbestuur deur regeringsamptenare aangewend. Die groepe definieer omgewingsprobleme op



'n meer praktiese en holistiese wyse en werk om konsensus te bereik oor hoe die proses vorentoe moet verloop. Dié tipe innovasie is nie noodwendig 'n organisasiestruktuur nie. Dit is ook nie 'n vervanging van die tradisionele burokrasie nie. Dit moet huidige strukture aanvul en help om in vennootskappe met ander rolspelers in parallelle aksienetwerke te tree wat omgewingsprobleme op 'n volhoubare wyse kan aanspreek. Carley en Christie (2000:176) lig sekere eienskappe van parallelle aksienetwerke uit, naamlik:

- plat, aanpasbare organisasiestrukture wat spanwerk en vennootskappe insluit;
- gelykheid van verhoudings tussen alle deelhouers;
- visie en waardegedrewe leierskap;
- klem op deelname en organisasieleer;
- voortdurende hersiening en verbetering van prestasie;
- netwerkontwikkeling teen 'n pas wat volhoubaar is in terme van beide kulturele en politieke dimensies, gegewe die plaaslike omstandighede.

Dit sou problematies wees om, met die netwerkstruktuur in gedagte, byvoorbeeld die bestaande owerheidstrukture te gaan herskryf. Omgewingsbestuur, soos in die gevallestudies uitgewys, sal waarskynlik altyd grootliks op owerhede se skouers rus. Dit beteken kortweg dat die tipiese burokrasie op 'n manier omgeskakel moet word tot 'n tipe adhokrasie wat met netwerkwaardes daargestel word. Die argument is dat

die burokrasie waarskynlik nog vir lank gaan voortbestaan en dat innovasies binne die bestaande sisteem wel moontlik is.

Die innovasies gaan oor aangepaste adhokrasieë en netwerke. Selfs in 'n optimale situasie bestaan daar selde netwerke wat funksioneer sonder verbintenis met meer formele strukture. Binne komplekse omgewings kan organisasies meer komplekse strukture aanneem of die burokrasie met laer kompleksiteit behou. 'n Klassieke innovasie kan dus ontstaan uit 'n mengsel tussen die adhokrasie en die netwerk. Dit kan selfs die vorm van 'n netwerk van burokrasieë aanneem. Die sleutel tot dié soort innovasie is moontlik in die verhoudings tussen die rolspelers en die tipe onderliggende waardes wat aan die organisasie gekoppel word. Verder kan daar, aan die hand van die voorbeelde in die gevallestudies, afgelei word dat innovasies gewoonlik nou gekoppel kan word aan die plaaslike omstandighede. Dit sou enige veralgemenings en generiese toepaslikheid bemoeilik.

Volgens Starkey (1998: 21-30) bestaan daar sekere algemene probleme wat netwerke moet oorkom en wat deur die koppeling met die meer formele adhokrasieë oorkombaar is:

- **Tekort aan duidelike doelwitte**

Netwerke ontwikkel gewoonlik as gevolg van duidelike behoeftes wat geïdentifiseer is deur groepe, individue en organisasies. Daar is sekere netwerke wat soms hul bestaansrede verloor, wat dit dan moeilik maak om spesifieke programme te ontwikkel en sekere doelwitte te bereik. Koppeling met meer formele strukture kan die voordele van beter kommunikasie en bestuurstelsels laat deursyfer tot die hele netwerk sonder om die voordele te neutraliseer.

- **Dispariteit tussen lede**

Netwerke kan maklik deur sekere lede of organisasies gedomineer word. Lidmaatskap kan selfs beperk word tot net sommige wat aan die dominante organisasie behoort. Formele rigtingwysers kan vooraf deur die meer formele struktuur opgestel word om diversiteit en gelyke verteenwoordiging te verseker. Die formele raamwerk kan natuurlik nie verhoed dat dominasie plaasvind nie, maar kan bydra tot meer gelyke, regverdige spelreëls vir alle lede en veral vir nuwe lede. Die natuurlike vloei en dinamiese aard van omgewingsbestuur veroorsaak dat organisasies en individue aan veelvoudige en oorvleuelende netwerke kan behoort waarvan sommige meer dinamies van aard is en selfs hoogs kompetend van aard is. Netwerke met meer finansiële hulpbronne behou strengere beheer en kontrole wat selfs as dominerend ervaar kan word. Globale netwerke is veral kwesbaar hiervoor.

- **Sentralisasie**

Netwerke wat ontstaan vanaf formele organisasies begin op 'n gesentraliseerde wyse en loop dan die moeilike pad om 'n werklik deelnemende netwerk te skep. Sommige netwerke kan nooit wegbreek van die amper sielkundige houvas wat die burokrasie waaruit hulle ontstaan of waarmee hulle bande het nie. Sentralisasie is ook nie net tipies van 'n burokrasie nie. Netwerke het sekere sentrale, koördinerende en administratiewe handeling nodig. Dit kan egter maklik oorgaan in beheer en kontrole, wat dan weer juis die voordele van netwerkvorming neutraliseer (Starkey: 1998: 21-30).



- **Wisselende realiteite**

In netwerke waar daar 'n sterk sentrale kernorganisasie is wat vanuit 'n groot stad bedryf word, is dit soms moeilik om gedeelde betekenis en responsiwiteit te bewerkstellig omdat die netwerkkoördineerder dit moeilik kan vind om die landelike realiteite van ander lede te verstaan. Elektroniese kommunikasie kan dit vergemaklik, hoewel dit in die Suid-Afrikaanse situasie nie altyd moontlik is nie. Netwerke wat uit 'n adhokrasie ontstaan kan soms verwyderd van die werklike realiteite raak en benodig formele kommunikasiestrategieë om leerervarings en gedeelde betekenis voortdurend te laat plaasvind.

- **Tekort aan hulpbronne**

Die meeste netwerke ondervind finansiële probleme wanneer dit kom by die toekenning van fondse aan koördineringsaktiwiteite. Daar is gewoonlik heelwat lede wat bereid is om hulle tyd op te offer. In nasionale of internasionale netwerke word dit egter te duur vir lede om na belangrike netwerkvergaderings te reis. Soms is die prys van internasionale telekommunikasie selfs te hoog vir lede, veral in ontwikkelende lande (Starkey: 1998: 21-30).

- **Manipulasie van hulpbronne**

Wanneer 'n netwerk fondse bekom wat deur die hele netwerk van organisasies gebruik kan word, kan 'n situasie ontstaan waar sekere lede wat nader aan die kern van die netwerk geplaas is die fondse makliker kan bekom. Die persepsie dat daar manipulasie van fondse of ongelyke, onregverdigde standarde rakende verdeling van fondse bestaan, kan geweldige negatiewe implikasies vir 'n netwerk inhou. Die stelsel waarbinne gelyke verdeling van fondse vir alle netwerklede bestaan, moet deur alle lede as 'n deursigtige proses aanvaar word. Dit is egter 'n natuurlike proses

waartydens swakker georganiseerde organisasies mettertyd sal verdwyn. Dit is oorkombaar, mits die aktiwiteite van die organisasie vervang kan word.

- **Disinformasie in netwerke**

Netwerke propageer 'n bepaalde openheid wanneer dit kom by die deel van inligting. Dit is hierdie openheid wat soms kan lei tot die wye verspreiding van ongeverifieerde inligting in die vorm van verslae of selfs elektroniese boodskappe. Omdat daar nie formele verifikasiekanale bestaan nie, kan besluite wat aan die hand van die inligting geneem word nadelige gevolge vir netwerke inhou.

- **Kompetisie**

Oormatige kompetisie vir befondsing of aandag van die regte groepe of individue kan sommige netwerke skade doen. In kleiner lande of netwerke kan kompetisie tussen verskillende netwerke en organisasies tot 'n tragedie van gedeelde hulpbronne lei, veral as netwerke en organisasies mekaar probeer uitwis. Die ontwikkelingswêreld word in 'n groot mate gelei deur die organisasies of netwerke wat oor die meeste fondse beskik. Die hulpbronryke organisasies kan met die hulp van hul fondse die mees talentvolle mense, asook mense en organisasies met invloed bekom. Suiwerheid van intensies en ywer waarborg nie noodwendig sukses nie. Die kern van enige netwerk moet voortdurend tyd bestee om oormatige kompetisie tussen lede onderling te bestuur en selfs teë te werk waar nodig (Starkey: 1998: 21-30).

- **Inmenging van skenkers**

Skenkers gebruik meestal hulle finansiële mag om die programme en aktiwiteite van organisasies en netwerke as geheel te beïnvloed. Dit is op sigself nie negatief om spanderingspatrone en fokusareas te bepaal nie, want dit sou meer volhoubare

befondsing kon verseker vir die netwerk indien hulle goeie verhoudinge met befondsters handhaaf. Die probleem ontstaan wanneer die kern van 'n netwerk die befondsing verloor as gevolg van konflik oor inmenging van die skenkers en dit daarna die hele netwerk laat plat val.

- **Monitering en evaluering**

Daar bestaan relatief min ervaring binne netwerke om hul aktiwiteite en die voordele van netwerkvorming te meet aan die hand van sekere indikators van sukses. Selfs hoogs gesentraliseerde netwerke vind dit moeilik om indikators te definieer en dit te kwantifiseer in sukses. Netwerke is gewoonlik relatief informele strukture wat dit moeilik vind om introspeksie te doen omdat daar gewoonlik nie genoeg hulpbronne en tyd daarvoor is nie. Die sukses, al dan nie, van 'n netwerk kan nie maklik gemeet word nie. Dit word egter al hoe belangriker vir internasionale skenkers om gereelde uitsetverslae te ontvang wat nie net op in- en uitsette fokus nie, maar ook op die impak wat die aktiwiteite op die breër samelewing en die omgewing het.

- **Politiek**

Geen netwerk wat met omgewingsbewaring te make het, is vry van politieke realiteite nie. Wanneer dit gaan oor wat as algemene sake beskou word, gaan die politici, veral op plaaslike vlak, betrokke raak. Dit word veral kompleks as netwerke die ondersteuning van plaaslike politici nodig het en in konflik kom met die politieke party, juis omdat netwerkaktiwiteite van aktivistiese aard is en die bestaande owerheid- of besigheidsektor oor omgewingskwessies wil kritiseer. Die wisselwerking tussen politiek en omgewingsbestuur is van wesenlike belang en kan nie geïgnoreer word nie (Starkey: 1998: 21-30).



5.3 Waar laat dit ons?

Die organisasieteorie wat in Hoofstuk 3 bespreek is, lei tot 'n bepaalde problematiek wat verwant is aan die navorsingshipotese: Hoe kan innovasie plaasvind te midde van burokratiese strukture wat gaan bly voortbestaan omrede dit so goed gevestig is? Die bostaande problematiek, wat verwant is aan netwerke, gaan nie noodwendig opgelos word deur die adhokrasie daarby te betrek nie. Die oplossing is waarskynlik te vinde in 'n benadering wat saamgestel kan word uit verskillende uitgangspunte. Die eerste benadering is die sogenaamde gebeurlikheidsontwerp-benadering waarna onder andere Gibson (1994:509) verwys, die sogenaamde 'Surviving Innovation'-projek waarna Light (1998:98) verwys, die sogenaamde Ervaringskurwe van Bevoegdheidsbestuur van Bresman in Birkenshaw (2000:69) en die onderlinge aannames wat Carley en Christie maak (2000) oor sogenaamde Aksienetwerke.

Die essensie van die vier benaderings word as volg in die volgende tabel opgesom:

Figuur 14: Vier benaderings vir organisasie-ontwerp

<b>Gebeurlikheidsontwerp-benadering</b>	Organisasie-ontwerp na gelang van situasie. Kan meer meganisties of organiese struktuur op 'n kontinuum wees. Bestuursbesluitneming is die belangrikste prerogatief. Struktuur volg strategie. Voortdurende eksperimentering met organisasie-ontwerp
<b>'Surviving Innovation' projek</b>	Organisasiestruktuur moet gemanipuleer word en selfs geneutraliseer word deur middel van praktyke soos: 1) bly dun, 2) skep ruimte om te eksperimenteer, 3) druk gesag afwaarts, 4) verwyder grense tot interne samewerking, 5) demokratiseer bestuur, 6) skep toestande vir innovasie, 7) skep 'n platform vir nuwe idees, 8) maksimeer diversiteit
<b>Ervaringskurwe van</b>	Die gebruik van organisasiestruktuur gee resultate, maar bou ook

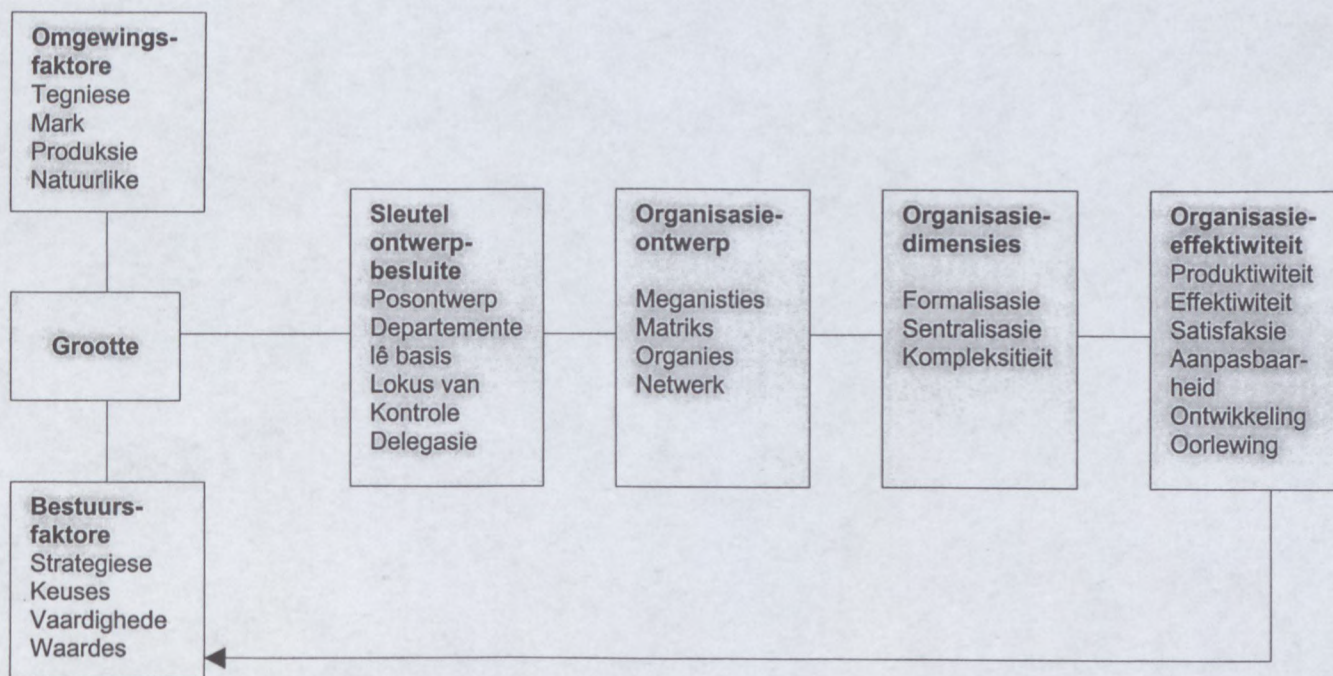
<b>Bevoegdheidsbestuur</b>	bevoegdheids oor jare heen. Die sukses of innovasies van enige organisasie is in 'n groot mate die somtotaal van organisasiestrukture wat in die verlede gebruik is
<b>Aksienetwerke</b>	Herdefiniëring van die omgewing weg van 'n eng benadering om die biosfeer in te sluit. Alle rolspelers moet as gelykes behandel word. Die leerproses moet aktief bestuur word en uitgebrei word sodat alle besluitneming daardeur beïnvloed word. Aksienetwerke spreek werklike probleme aan deur behoorlike identifisering en kategorisering sowel as die gebruik van plaaslike oplossings.

Dié benaderings is waarskynlik redelik versoenbaar met mekaar juis omrede dit iets van die belangrikste bestanddele bevat. Daar is iets oor innovasie en hoe om innovasie volhoubaar te laat groei in die 'Surviving Innovation' projek te vinde. Die belangrike menslike element van die bestuursbesluitnemingsprerogatief is om die organisasie responsief te maak vir alle gebeurlikhede deur gewoon slim personeelbestuur toe te pas. Dan word belangrikheid van leer en ervaring beklemtoon in die opbou van bevoegdheid. Die beste organisasiestruktuur val nie net in plek nie, maar word opgebou deur 'n leerproses wat soms foute insluit. Dan volg die wyer perspektief van aksienetwerke wat die belangrikheid van gelykheid tussen rolspelers omskryf en hoe om met 'n stabiele kern die aktiewe leerproses na alle lede van die netwerke te laat deursyfer.



### 5.3 Geïntegreerde raamwerk vir organisasie-ontwerp

Figuur 15 (Gibson, 1994: 526)



Daar is heelwat komplekse veranderlikes ter sprake by die ontwerp van 'n organisasiestruktuur. Daar is omgewingsfaktore, grootte en bestuursfaktore ter sprake wanneer die besluite geneem moet word. Die gebrek aan tyd en hulpbronne maak die besluite soms nog moeiliker. Die raamwerk van Gibson (1994:526) word vervolgens aangepas om die raamwerk te bied waarbinne omgewingsbestuurs-organisasies en netwerke innoverend te werk kan gaan. Dit is die basiese raamwerk waarbinne die tesis organisasieteorie en -praktyk ontleed het. Organisasies verskil in terme van die dimensies wat in Figuur 15 aangetoon word en wat in Hoofstukke 2, 3 en 4 aangetoon is. Meganistiese organisasies is hoër geformaliseerd,



gesentraliseerd, gespesialiseerd en kan selfs deur middel van adhokrasieë met netwerke geskakel word wat totaal op die uiterstes van die voorafgenoemde dimensies funksioneer. Hulle is minder gedifferensieerd en verkry integrasie deur hiërargieë, rolle, prosedures en beplanning. Organiese organisasies, soos meer suiwer netwerke, moet integrasie bereik deur meer komplekse metodes soos oorgang na tradisionele burokrasieë, taakgroeptvorming, komitees en forums.

Ongeag die ontwerp van die organisasiedimensies of integrasiestrategieë is die oorkoepelende doel van organisasiestruktuur om die gedrag van individue en groepe in patrone te vestig wat tot effektiwiteit bydra. Bestuursbesluitneming speel 'n groot rol in organisasie-ontwerp. Die maksimum innovasie is nie noodwendig 'n waarborg tot sukses nie. Die beste sinergie tussen strategie en struktuur bly voorts die doelwit. Strategiese keuses beïnvloed nie net die mate van organisasie-ontwerp nie, maar het ook 'n impak op die individu deur leierskapsgedrag en posontwerp. Organisasie-ontwerp gaan altyd 'n belangrike kwessie in omgewingsbestuur bly omdat die taakomgewing so dinamies is en die netwerke en die skakelings wat hulle maak kompleks van aard is tussen baie rolspelers. Strategieë wat in die verlede suksesvol was waarborg nie sukses nie. Organisasies gaan toenemend moet eksperimenteer in hulle soeke na optimale organisasie-ontwerpe en dit gaan sonder twyfel tot meer organiese strukture lei. In die oorgangsperiode sal skakeling tussen tradisionele burokrasieë en netwerke heelwat lesse genereer wat die fokus van baie studies sal wees.

## 5.4 Gevolgtrekking

Wat is dus die gevolgtrekking? Is daar een tipe organisasie wat alle probleme kan oorkom of is dit meer 'n ingesteldheid wat tel? Ingesteldheid hier verwys nie na organisasiekultuur nie maar meer na die responsiwiteit wat in leer gesetel is. Organisasies leer deur wat hulle doen en weet deur wat hulle gedoen het, en hulle innoverende gedrag sal deels gelei word deur die aktiwiteite wat hulle kies om te doen. Uit die makro-perspektief van globalisering word geleer dat die mens se aksies toegespits is op die verhoging van lewenstandaard en dat dit op verskeie maniere tot uiting kom, waaronder die strukturering van organisasies op mikrovlak.

Verskeie manier of vorme van organisering is moontlik en het die konteks gebied vir die teoretiese bespreking van organisasiestruktuur. Sekere vorme van organisasiestruktuur is uitgelig as meer meganisties en nie van pas vir omgewingsbestuur nie en ander, as meer organies, soos die netwerkorganisasie, bied moontlikhede vir omgewingsbestuur.

Gevalllestudies in ontwikkelings- en omgewingsbestuur begin reeds antwoorde bied wat die bestaan van dinamiese, hibriede netwerke en burokrasie-koppelings sal toelig. Die vraag of die dimensies vir ontleding toereikend sal bly, moet egter nog beantwoord word.

## 5.5 Samevatting

Netwerke funksioneer op verskillende vlakke met verskillende eienskappe. Die eienskappe van netwerke wat vir die doeleindes van hierdie tesis belangrik is, is dat dit plat, aanpasbare organisasiestrukture is wat 'n sterk etiek van vennootskappe en spanwerk volg. Verder is daar sterk visies en waardestelsels wat reflekteer in die leierskapstyl en volhoubare bestuursbeginsels. Daar is gekyk na sekere probleme wat generies by netwerke kan voorkom, soos sentralisasie van besluitneming en tekorte aan hulpbronne, wat 'n meer gebalanseerde beeld bied vir netwerkvorming. Die toekomsblik sluit 'n verdere kombinasie van benaderings in waarop die organisasie van die toekoms moet let en wat daarop gemik is om 'n meer organiese benadering tot selfs netwerke te kweek, juis om die probleme wat vooraf genoem word te probeer vermy.



## Hoofstuk 6: Slotbeskouing

Hierdie tesis het gepoog om te bewys dat organisasies, veral tradisionele groot burokrasieë, dit toenemend moeilik vind om aan te pas by die komplekse omgewing waarin almal vandag leef en werk. Hoofstuk 1 het die globale prentjie geskets van globale transformasie en hoe die plaaslike omstandighede geraak kan word deur die globaliseringstendense.

Hoofstuk 2 het die term *post-burokratiese organisasie* ondersoek en daarmee saam die huidige debat rakende organisasiestruktuur en moontlikhede daaromheen, gesien uit verskeie kenners se perspektief. In Hoofstuk 3 is 'n meer teoretiese aanslag gevolg om die teoretiese dimensies en determinante van organisasiestruktuur te ontleed. In Hoofstuk 4 is drie uiteenlopende gevallestudies kortliks bespreek. Eerstens is die Greenpeace-omgewingsorganisasie bespreek. Dit was juis interessant vanweë die organisasiegrootte en die paradokse wat binne een organisasie kan bestaan, byvoorbeeld rondom die struktuur van sub-eenhede. Tweedens is die Stellenbosse Verteenwoordigende Forum as plaaslike inisiatief binne die GOP-raamwerk beskryf omdat dit 'n voorbeeld is van 'n organisasie wat op verskillende vlakke en met verskeie belangegroepe moet funksioneer. Dit is amper 'n voorbeeld van 'n veeldoelige forum. Derdens is die voorgestelde wateropvangsbestuursforums bekyk as voorbeelde van omgewingsbestuursorganisasies wat gelyktydig van onder af en van bo af gevorm kan word met 'n voortdurende vloei van inligting.

Hoofstuk 5 het 'n blik op die toekoms gerig deur sekere potensiële probleme by netwerke uit te wys, maar ook die verdieping van die gesprek rondom netwerke te laat gebeur. Daar is ook gepoog om deur middel van sekere benaderings die

paradigmaskuif te bepaal wat nodig is om meer tradisionele organisasiestrukture te verander om meer te baat by die voordele van aksienetwerke. Die bespreking sluit af met 'n geïntegreerde raamwerk vir organisasie-ontwerp wat as basis kan dien vir toekomstige navorsing oor die onderwerp.

Die vloei van die debat in die tesis handel by uitstek oor hoe die makro- of globale beeld van organisasies wat vasgevang is in tradisionele strukture volhoubare omgewingsbestuur, met die huidige teorie en praktyk in ag genome, kan verander en omvorm deur op mikro- of organisasievlak te omvorm tot plaaslike aksienetwerke met waardesisteme om dit verder uit te bou.

Die belang vir bestuur is om te besef dat selfs netwerke kan faal. Wanneer bestuurders in omgewingsnetwerke en in staatsdepartemente verstaan wat die logika is van die strukture wat in die netwerke opgerig word, en daardie logika probeer verduidelik aan alle rolspelers, begin die pad van verandering. Dit word dan moontlik om te antisipeer wanneer organisasiestruktuur nie suksesvol of effektief werk nie. Die beweging weg van meer meganistiese organisasiestruktuur na meer organiese struktuur behoort die oorkoepelende innovasie te wees na die debat. Meer nog behoort daar duidelike idees te wees oor wat dit vereis om werklike gedesentraliseerde eenhede wat selfregulerend en divers van aard is, te ontwikkel in omgewingsbestuur. Die nuwe organisasie as konsep is egter nie so vreemd as wat dit klink nie. Aspekte van aksienetwerke is te vinde in die teoretiese debat in Hoofstuk 3 en in die werk van skrywers soos Robbins, Mintzberg, Emery en Trist.

Dit is ongetwyfeld so dat daar wegbeweeg word van die meganistiese, tradisionele burokrasie. Dit word verskillend beskryf in die literatuur. Terme soos post-Fordisme,

post-Weberisme, postmodernisme, post-burokraties, ekologiese of groen organisasies en selfs neo-liberaal word in die literatuur genoem as opskrifte vir die nuwe denkrigting. Hoe dit ook al sy, dit is die beskouing hier dat innovasie plaaslik moet gebeur en rondom die waardes van netwerke gestruktureer moet word sodat volhoubare en innoverende organisasies kritieke omgewingsprobleme kan aanpreek.



## 7. Bronnelys

- Ashkenas, R. 1997. The Organisation's New Clothes. In Hesselbein, F. & Goldsmith, M. & Beckhard, R. (eds). **The Organisation of the Future**. San Francisco: Josey-Bass Publishers.
- Bell, C.H. French, W.L. 1990. **Organizational Development: Behavioural Science Interventions for Organizational Improvement**. New Jersey: Prentice Hall.
- Birchall, D. & Lyons, L. 1995. **Creating Tomorrow's Organization**. Londen: Pitmann.
- Birkenshaw, J, 2000. **The Flexible Firm: Capability Management in Network Organizations**. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, M. & May, J. 1989. **The Greenpeace Story**. Londen: Dorling Kindersley.
- Brunsson, N. & Sahlin-Anderson, K. 2000. Constructing Organisations: Public Sector Reform. **Organizational Studies**, 21(4):726.
- Butler, R. 1991. **Designing Organizations: A Decision-Making Perspective**. Londen: Routledge.
- Carley, M & Christie, I. 2000. **Managing Sustainable Development**. Londen: Earthscan Publications.
- Champy, J.A. 1997. Preparing for Organisational Change. In Hesselbein, F. & Goldsmith, M. & Beckhard, R. (eds). **The Organisation of the Future**. San Francisco: Josey-Bass Publishers.
- Conger, J.A. 1997 How Generational Shifts will Transform Organisational Life. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds). 1996. **Translating Organisational Change**, Berlyn: Walter de Gruyter.

- De Bok, R. 1997. **Van Rainbow Warrior tot Mururoa: 25 Jaar Greenpeace**, Antwerpen: Icarus.
- Denton, M. 1999. **Case studies in people and change management**. Bellville: Strong Message Publications.
- Drucker, P. 1991. Principals of Innovation. In Henry, J. & Walker, D. (eds). **Managing Innovation**. Londen: Sage.
- Enright, W. 2002. Hoofingenieur Waterbronbestuur, Bellville. Persoonlike Onderhoud. 13 September, Bellville.
- Esty, D. 1994. **Greening the Gatt: Trade, Environment, and the Future**, Washington: Library of Congress Cataloging.
- Fröbel et al, 1980. **The new International Division of Labour. Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson et al, 1994. **Organisations: Behaviour, Structure, Processes**, Boston: Irwin.
- Giddens, A. 1996. Structuration of Organisational Fields. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds).. **Translating Organisational Change**, Berlyn: Walter de Gruyter.
- Grey, C. & Garsten, C. 2001. Trust, Control and Post-bureaucracy. **Organisation Studies**, 22(2):229-230.
- Heckscher, C. & Applegate, A. (eds). 1994. **The Post-Bureaucratic Organisation**, California: Sage.
- Heselbein, F. Goldsmith, M. & R Beckhard (eds). 1970. **The Organisation of the Future**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Light, P.L. 1998. **Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organisations that Innovate Naturally**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Massie, J.L. 1988. **Essentials of Management**. New Jersey: Prentice Hall.

- McDonagh, P. & Prothero, A. (eds). A. 1997. **Green Management: A Reader**. Londen: The Dryden Press.
- McDonald, F. & Thorpe, R. 1998. **Organisational Strategy and Technological Adaptation to Global Change**. Londen: Macmillan.
- Marion, R. 1999. **The Edge of Organisation: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems**. Londen: Sage Publications.
- Mercier, J. & McGowan, R.P. 1996. The Greening of Organisations. **Administration and Society**, 27(4):459-482.
- Miller, D. 1997. The Future organisation: A Chameleon in all its Glory. In Hesselbein, F. Goldsmith, M. & R. Beckhard (eds). **The Organisation of the Future**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Morgan, G. 1986. **Images of Organisation**. Londen:Sage.
- Papadakis, E. 1996. **Environmental Politics and Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, T. 1992. **Liberation Management: Necessary Disorganization for the nanosecond Nineties**. Londen: Macmillan.
- Robbins, S.P. 1990. **Organization Theory: Structure, Design, and Applications**, New Jersey: Prentice-Hall.
- Robbins, S.P. 1996. **Organisational Behaviour: Concepts, Controversies, Applications**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Robertson. R. 1992. **Globalisation: Social Theory and Global Culture**, Londen: Sage.
- Robey, D. & Sales, C.A. 1994. **Designing Organizations**. Boston: Irwin.
- Rodik, D. 1997. The Global Picture for Organizations. **California Management Review**, 39(2): 43.



- Swanson, T. & Barbier, E. 2000. The end of Wildlands and Wildlife?. In Carley, M & Christie, I. **Managing Sustainable Development**. Londen: Earthscan Publications.
- Singh, P. (ed). 1990. **Organisational Evolution: New Directions**. Londen: Sage.
- Spybey, T. 1996. Gobal Transformation. In Czarniawska, B. & Sevòn, G. (eds). **Translating Organisational Change**. Berlyn: Walter de Gruyter.
- Starkey, P. 1998. **Networking for Development**. Londen: IFRTD.
- Stringer, R. 2000. How to Manage Radical Innovation. **California Management Review**, 42(4):70-73.
- Suid-Afrika (Republiek). Departement van Waterwese en Bosbou. 2001. **Guidelines on the Establishment and Management of Catchment Forums**. Pretoria: Staatsdrukker
- Suid-Afrika (Republiek). Departement van Plaaslike Regering. 2001. **IDP Guidepack**. Pretoria: Staatsdrukker
- Swieringa, J. & Wierdsma, A. 1992. **Becoming a Learning Organization: Beyond the learning curve**. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Tukker, T. 1998. Direkteur, Greenpeace, Nederland. Persoonlike onderhoud. 13 Julie, Amsterdam
- Wapner, P. 1995. 'In Defense of Banner Hangers: The Dark Green Politics of Greenpeace' in Taylor, BR. (eds). **Ecological Resistance Movements: The Global Emergence of Radical and Popular Environmentalism**, Albany: State University of New York Press.
- Ward, W. 2001. Ongepubliseerde navorsing. **Processes of Engagement between Civil Society and Local Government**, Kaapstad: FCR.